



La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990. Matériaux pour une réflexion comparative internationale

Jean-Claude Barbier

► To cite this version:

Jean-Claude Barbier. La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990. Matériaux pour une réflexion comparative internationale. 2007. halshs-00140497

HAL Id: halshs-00140497

<https://shs.hal.science/halshs-00140497>

Submitted on 6 Apr 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en
France dans la décennie 1990. Matériaux pour une
réflexion comparative internationale**

Jean-Claude BARBIER

2007.01



CENTRE NATIONAL
DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

**La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la
décennie 1990
Matériaux pour une réflexion comparative internationale**

Jean-Claude BARBIER[♦]

Décembre 2006

Résumé

Le présent texte est consacré à la gestion du service public de l'emploi en France. Une première partie présente un bilan de la mise en œuvre des trois premiers « contrats de progrès » signés entre l'Etat et l'ANPE (1990-2003). Au cours de la période considérée, la mise en œuvre des contrats de progrès de l'ANPE a surtout été formelle : chaque fois qu'une réorientation stratégique a été décidée par le gouvernement, ce dernier a « oublié » la procédure contractuelle. La seconde partie présente une étude de cas qui est mise en perspective avec la situation britannique. Le cas, lui aussi tiré de la gestion du service public de l'emploi au début des années 1990, montre que, dans la situation institutionnelle française où la place de l'évaluation des politiques publiques est très incertaine – du moins au niveau de l'Etat central –, il est relativement facile de manipuler l'information dans le cadre de stratégies de communication politique liées à telle ou telle étape de la lutte électorale entre les partis politiques (les deux textes sont des versions adaptées ou traduites de publications faites en anglais).

Mots clés : France, service public de l'emploi, politique de l'emploi, évaluation des politiques publiques, communication politique

***Management and assessment of the public employment service in France during the 90s.
Material for an international comparative appraisal***

Abstract

The first part of the text is devoted to an assessment of the influence of the introduction of performance contracts in the Public Employment service (PES) in France. It shows that this management technique ('contractualism') had a very marginal impact in the period considered (1990-2003). This, to the author, is linked to the French institutional context. The role of such an institutional context is exemplified in part 2 that presents a case study during the same period (1991-92). It is an instance of 'capture' of evaluation by the French government. It shows that (i) the media alone are unable to provide alternative channels to the dissemination of 'objective' information when (ii) institutional features are adverse/conducive to enhancing the quality of the public debate. The case study is chosen in the domain of labour market programmes and the Public Employment Service (PES) in the early 90s, a policy period where the public debate has been at its most contentious and controversial for the last 30 years in France.

Key words: France, Public employment service, labour market policy, programme evaluation, political communication

JEL Classification: J65, J68

[♦] Directeur de recherche, CNRS, Université Paris1 Panthéon Sorbonne – CNRS, Centre d'Économie de la Sorbonne – Matisse. Mèl : Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr

Sommaire

Avant-propos : Le management public en France, le cas du Service public de l'emploi (SPE) en perspective comparative.....page 3

Première partie : Service public de l'emploi français : le contractualisme impossible ?.....page 9

Deuxième partie : les risques politiques de l'évaluation, une étude de cas des années 1990.....page 33

Bibliographiepage 47

Avant-propos :

Le management public en France : le cas du Service public de l'emploi (SPE) en perspective comparative

Dans le domaine de la gestion des politiques de l'emploi, et, plus particulièrement, dans celui du service public de l'emploi (SPE¹), la réflexion n'a donné lieu qu'à un petit nombre de publications dans la dernière décennie. Des analyses de sociologie de l'administration ont été menées certes, depuis bien longtemps (Dupuy et Thoenig, 1983), ainsi que de nombreux travaux sur la sociologie du chômage, dont les travaux classiques de D. Demazière (1992 ; 1995) éclairent indirectement les pratiques du SPE. Les travaux du Commissariat général du Plan ont produit plusieurs analyses (ainsi, sous la direction de Martine Aubry, voir le rapport du Commissariat général du Plan, en 1989). Mais le fonctionnement lui-même du service de l'emploi, dans ses différentes composantes, si fragmentées, a rarement été abordé de front et avec le recul d'un point de vue de recherche. Même d'un point de vue de gestion ou d'évaluation, les textes sont très peu nombreux : cette situation tranche avec celle de nombreux autres pays voisins de la France.

Dans les années 1980, ajoutons que des travaux avaient été conduits selon l'approche de la « servuction », due à Eiglier et Langeard (1988) et qu'ils avaient donné lieu non seulement à une réflexion interne à l'Agence, mais aussi à des travaux d'application dans certaines agences locales (Philippe et Léo, 1993). Nous avons nous-même, après notre expérience à l'Agence², proposé des analyses dans plusieurs textes en termes de production de services (Barbier, 1995 ; 1998).

Il faut dire que, comme le montrera la lecture des deux textes présentés ici, la « matière » de l'emploi en France, et de sa gestion publique, possède une propension particulièrement nette à la polémique, à la politisation et à la « non publicité ». Le « terrain », pour la recherche, n'est pas facile à pénétrer. Il faut reconnaître que ceci ne singularise pas entièrement l'ANPE (voire, l'UNEDIC) parmi les services publics de l'emploi européens : en effet, la recherche

¹ La définition officielle et les contours du service public de l'emploi ont varié selon les années. Dans le plus récent (le quatrième) « contrat de progrès » signé en juin 2006, entre l'Etat et l'Agence, l'UNEDIC est explicitement mentionnée comme participant au SPE, en conséquence de la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005, qui modifie ainsi l'article du code du travail pertinent : « Art. L. 311-1. – Le service public de l'emploi comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il est assuré par les services de l'Etat chargés de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes. Il est également assuré par les organismes de l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 351-21 dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres. Les collectivités territoriales et leurs groupements concourent au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L. 311-9 et suivants. Peuvent également participer au service public de l'emploi les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les organismes liés à l'Etat par une convention prévue à l'article L. 322-4-16, les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placement privées mentionnées à l'article L. 312-1. » (Version de la loi publiée au Journal officiel du 19 janvier 2006). Cet article met fin officiellement au monopole de placement de l'ANPE.

² L'auteur de ces lignes fut directeur des études et des statistiques à la direction générale de l'ANPE, de janvier 1990 à mai 1993. A ce titre, il faisait partie du comité de direction de l'Agence ; il était également responsable, dans l'organisation de l'époque, du suivi de deux régions, la Basse Normandie et le Limousin.

sociologique et gestionnaire est toujours très difficile dans ce type de services publics, soumis à la fois à des contraintes politiques fortes, à des réformes nombreuses – sinon permanentes, et à la production d'un discours de communication politique qui fait écran dans les enquêtes (ce qu'on désigne comme « langue de bois »). Etudier les services publics de l'emploi présente donc des difficultés méthodologiques particulières. Toutefois, il y a longtemps que l'analyse du fonctionnement du service britannique a donné lieu à des publications ; en Allemagne, c'est le déclenchement du « scandale » des offres d'emploi, au *Bundesanstalt für Arbeit*³, qui a mis en mouvement un profond mouvement de réforme qui devait aboutir aux « lois Hartz » à partir de 2002.

Plus récemment, des travaux d'évaluation des politiques publiques ont abordé la question de l'appréciation de l'action du SPE, sous plusieurs angles : (1) il faut mentionner tout d'abord les rapports d'évaluation des Contrats de Progrès de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi, fondée, rappelons-le, en 1967). Pour la plupart, ces rapports sont restés confidentiels et non publics⁴, et ce n'est qu'en décembre 2004 que le rapport du 3^e contrat de progrès a été mis à la disposition d'un large public, sur le site du ministère du travail⁵. (2) en second lieu, plusieurs rapports commandés par le gouvernement ont été publiés au début des années 2000 (rapport dirigé par D. Balmory, ancien délégué à l'emploi (2004) dans le cadre des évaluations de l'ex-Conseil national de l'évaluation ; rapport rédigé par J. Marimbert (2004) sur commande du ministre du travail F. Fillon.

Plus récemment encore, une série de rapports commandés par le gouvernement à des économistes ont lié, d'une façon encore jamais vue jusqu'alors, divers aspects de la réforme du marché du travail à la réflexion sur les politiques de l'emploi. Dans ce type de travaux, dont le rapport dit Cahuc-Kramarz (2004) apparaît exemplaire, le service public de l'emploi n'est pas analysé en détail à partir d'enquêtes particulières ; il est approché comme une institution économique d'intermédiation dont les travaux de l'OCDE et d'autres organismes internationaux synthétisent la plus ou grande efficacité présumée à partir d'indicateurs relativement standardisés⁶.

Les deux textes qu'on a rassemblés ici ont été écrits dans le cadre de projets comparatifs internationaux, publiés en 2005 et 2007 en langue anglaise, partiellement retraduits et adaptés pour le lecteur francophone.

Le « contractualisme » dans le service public de l'emploi (1990-2003)

Le premier travail comparatif, animé par Els Sol, de l'institut Hugo Sinzheimer de l'Université d'Amsterdam, a rassemblé des études de nombreux pays (Grande Bretagne, Allemagne, Australie, Pays-Bas, etc...) à partir d'un questionnement portant sur l'usage du « contractualisme » dans le service public de l'emploi dans le monde. Le « contractualisme » est entendu ici dans un sens assez large (Sol and Westerweld, 2005) puisqu'il peut concerner les contrats que passent éventuellement les bénéficiaires des politiques de l'emploi comme les

³ Transformée depuis en *Bundesagentur für Arbeit* (voir sur ce point, Barbier, 2006).

⁴ L'auteur de ces lignes a été, en tant que directeur des études et statistiques, en 1990, chargé de mettre en place, du côté de l'Agence, le dispositif d'évaluation du premier contrat de progrès – Ce point est précisé dans le premier texte.

⁵ A l'époque : www.travail.gouv.fr/ministere/Pdf/RapportAnpe.pdf. Aujourd'hui il n'est plus accessible (voir coordonnées dans la bibliographie).

⁶ Voir aussi parmi de très nombreux exemples, un travail qui modélise l'effet des sanctions sur les chômeurs à travers une méthode économétrique : « Gains de productivité et contrôle de la recherche d'emploi », S. Tanguy, Cahiers de la MSE, 2006-28, Paris : Centre d'économie de la Sorbonne.

contrats des intervenants privés sur le marché du travail. Pour l'essentiel cependant, le contractualisme, dans l'ouvrage tiré du projet comparatif, concerne principalement la passation, par l'Etat, de contrats avec des organismes privés, dans un but de moderniser la gestion et de la rendre plus efficace et plus efficiente, dans un esprit de *new public management*, selon l'expression internationale en vigueur. Pour rédiger le texte sur la France, on a analysé l'introduction des « contrats de progrès » de l'ANPE, à partir de 1990 et jusqu'au troisième de ces contrats, achevé en 2003⁷. Cette analyse fournit donc un matériau rétrospectif pour comprendre comment le système a été géré en France au cours des quinze dernières années. La leçon principale qui en ressort distingue très nettement la France de certains de ses voisins, comme la Hollande et la Grande-Bretagne : la pratique du contractualisme n'est pas passée dans les mœurs, à l'époque, et les contrats de progrès sont restés des documents « formels », qui n'ont pas été véritablement respectés par les contractants. Les choix politiques ont toujours prévalu, qui ont amené des tournants décidés comme si, en fait, les « contrats de progrès » n'existaient pas. Cette situation, on le verra, s'explique, au moins en partie, par le mode de gestion du secteur public par la haute fonction publique, dans une relation particulière avec le gouvernement. L'analyse (1990-2003) montre aussi que l'évaluation des politiques publiques n'avait pas véritablement pénétré le secteur du service public de l'emploi à cette époque. De ce point de vue, la situation dans le secteur de l'emploi est plutôt plus difficile que dans d'autres en France. Pourtant, malgré ses évolutions indéniables, le dispositif d'évaluation associé au 4^e contrat de progrès signé en juin 2006 n'en reste pas moins nettement en deçà des exigences communément admises pour l'état de l'art européen de l'évaluation⁸.

Le texte publié ici est une traduction de l'article original, mise à jour mais non refondue, se bornant à signaler les développements récents dans le domaine. Il a été publié sous le titre "Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracting in the French Public Employment Service" (p. 255-280), dans l'ouvrage « *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance* », Kluwer Law International, The Hague, 2005, coordonné par Els Sol et Mies Westerweld.

⁷ En raison des changements administratifs et politiques de la période, puis de la préparation par le gouvernement de la loi de cohésion sociale de 2005, le processus de conclusion du 4^e contrat de progrès a pris un retard considérable, puisqu'il n'a pu être signé qu'en juin 2006 (voir références dans la bibliographie), alors que son prédécesseur s'était clos en 2003.

⁸ Un comité d'évaluation « ad'hoc » a été constitué, qui reprend les grandes lignes des précédents (il est composé : du directeur général de l'agence ; des représentants des ministres des finances et de l'emploi comme auparavant ; sa composition a cependant été élargie à des représentants des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées). Il reste évidemment à voir comment ce nouveau comité d'évaluation va procéder. On notera cependant qu'il n'associe pas formellement l'UNEDIC, alors même qu'un des axes essentiels du contrat est le rapprochement entre les services de l'assurance chômage et ceux de l'agence ; pas plus, les réseaux dits « co-traitants » de l'agence (missions locales, etc..) ne sont explicitement associés formellement dans cette évaluation. L'objet de l'évaluation, enfin, est toujours strictement limité : il s'agit d'évaluer « non pas l'activité de l'ANPE, mais la mise en œuvre des engagements pris par l'Agence et l'Etat » (Annexe du contrat de progrès, p. 20) ; il ne s'agit pas plus d'évaluer la mise en œuvre complexe de la politique de l'emploi par ses divers acteurs. Sauf évolution ultérieure, le dispositif d'évaluation de cette politique reste fragmenté, à la lumière de la fragmentation particulièrement typique du SPE français, fragmentation qu'a notée M. Marimbert dans son rapport (Marimbert, 2004). La recommandation de ce même rapport quant à l'évaluation n'a pas été suivie par le gouvernement. En effet, le rapport Marimbert préconisait la création d'une instance spéciale, un « comité d'observation et d'évaluation du marché du travail (ibid., p. 136). Il s'ensuit que, sauf nouvelle réforme, on ne disposera donc toujours pas de perspective d'évaluation englobante et « compréhensive » à propos de l'action de l'Etat et des acteurs sur le marché du travail.

Le second texte est publié en anglais en 2007 dans un ouvrage collectif consacré à la place de l'évaluation dans le débat public, sous la direction de Richard Boyle, Jonathan Breul et Peter Dahler-Larsen. Publié sous le titre « « Evaluation and Political Communication in the French Public Employment Service », dans l'ouvrage "Open to the Public", Rutgers, New Jersey: Transaction Publishers, il est repris tel quel, uniquement accompagné de notes de l'auteur, là où cela a paru nécessaire pour la compréhension contextuelle (des simplifications ont été également réalisées pour éviter les redites avec la première partie).

Le thème en est l'étude d'un cas tout à fait particulier, qui nous paraît significatif des difficultés de la pratique de l'évaluation des politiques publiques en France, tout particulièrement, dans le service public de l'emploi : il vient donc compléter le précédent texte en fournissant un exemple empirique que nous avons pu étudier en observation participative, comme l'un de ses acteurs, il y a plus de dix ans (1991-92).

L'étude montre que l'intervention politique peut, parfois, modifier profondément des données produites dans un but d'évaluation et présentées au public à travers les rapports qu'en fait la presse, notamment les quotidiens et les magazines hebdomadaires. Elle suggère, d'un point de vue comparatif, de faire attention aux relations particulières qui existent, en France, entre le milieu spécialisé des journalistes qui traitent des questions d'emploi et les responsables politiques ou de la haute administration. Si ce point nous semble particulier à la France, l'étude illustre par ailleurs un autre aspect des rapports entre l'évaluation et la politique : la concurrence entre les actions de communication politique et la diffusion des résultats de l'évaluation. Cette concurrence existe dans tous les pays. L'étude esquisse une comparaison avec la Grande-Bretagne de l'époque du New Labour. Elle montre qu'en l'absence de distinction entre produits de l'évaluation des politiques et communication politique, le public se lasse des chiffres et données, et finit par ne plus y attacher foi. En l'occurrence, l'évaluation de programme dit « 900.000 chômeurs de longue durée », lancée dans une période pré-electorale, illustre les dérives d'une utilisation tronquée et modifiée de données évaluatives, dans la bataille politique.

Ce texte, qui a été débattu avec les auteurs de l'ouvrage où il est publié a suscité, entre autres, la question suivante : une telle pratique est-elle encore possible en France, aujourd'hui ? Il est difficile de répondre à une telle question sans nouvelle enquête de terrain. On notera cependant que la pression qui pèse sur les autorités administratives et politiques s'est accrue en France depuis l'époque de l'étude du cas précis ; cette pression est notamment liée à l'introduction de zones de concurrence, qu'il s'agisse de la concurrence entre l'ANPE et l'UNEDIC⁹, ou avec les opérateurs privés que l'UNEDIC finance comme les opérateurs Maatwerk (dans le passé) ou l'australien Ingeus (aujourd'hui). La pression pour la « privatisation » entraîne aussi des exigences de « benchmarking », de même que l'eupéanisation relative du débat des idées. Tous ces facteurs devraient limiter la capacité des gouvernements de manipuler les résultats des évaluations via une communication politique trompeuse et les contraindre à une plus grande publicité des résultats d'évaluations indépendantes. Cela devrait logiquement s'appliquer aussi au régime de l'assurance chômage.

⁹ Un exemple de cette situation est donné par la polémique, née à la fin 2006, entre l'UNEDIC et l'ANPE, à propos des évaluations des résultats respectifs de l'ANPE et des opérateurs privés financés par l'UNEDIC pour le reclassement des chômeurs, sur appel d'offres. Alors que l'UNEDIC, de son côté, n'a jamais publié explicitement les résultats de son ex-opérateur Maatwerk, elle a été incitée par l'opérateur australien Ingeus à être plus « transparente ».

Toutefois, les caractéristiques structurelles de la situation française, exposées dans les deux parties du présent document n'ont pas beaucoup évolué.

PREMIERE PARTIE

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FRANÇAIS :

LE « CONTRACTUALISME » IMPOSSIBLE ?¹⁰

¹⁰ Le chapitre adapté ici a été publié sous le titre “Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracting in the French Public Employment Service” (p. 255-280), dans l’ouvrage « *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance* », Kluwer Law International, The Hague, 2005, coordonné par Els Sol et Mies Westerweld. Je remercie Donald Lemaire, membre de l’*International Evaluation Research Group*, qui m’a aidé à la traduction en français du texte.

1. Introduction : « contractualisme » et « *performance contracts* »

La notion de « contractualisme » n'est pas d'un usage évident : elle peut recouvrir diverses acceptions selon les contextes. En France, on nommera ici « contractualisme », dans le service public de l'emploi, non seulement la pratique qui consiste à conclure des marchés de services entre l'administration et des fournisseurs privés, ce que le rapport Balmory a défini comme « l'externalisation des services » (Balmory, 2004), mais aussi le fait de conclure avec l'État ce qu'on désigne en anglais comme des « *performance contracts* ». C'est ce second cas qui est au centre du présent texte. Les premiers contrats de ce type sont apparus au début des années 90 en France. Pour ce qui concerne l'ANPE, on les a dénommés « contrats de progrès » [CP]. En été 2006, l'ANPE a signé son quatrième contrat (2006-2010) : il s'agit donc d'un outil de gestion bien installé. Nous nous penchons ici sur l'expérience des premiers contrats (1990-2003).

Les contrats de progrès sont apparus à une époque où un vent de réforme soufflait sur les méthodes de gestion dans l'administration publique française, à la fin des années 1980, période au demeurant caractérisée par une brève embellie du marché du travail (1986-1988). Il importe de remettre cette innovation dans les méthodes du management public dans son contexte historique. Toutefois, pour le faire, il est d'abord nécessaire de s'interroger sur la pertinence de la notion même de « contractualisme » dans le contexte institutionnel français en général.

Nous nous concentrerons sur les réformes qu'a connues l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) depuis les années 90 parce que, encore aujourd'hui, cette organisation – dont la nature ne se compare pas à ce qu'on appelle *agency* dans le monde anglo-saxon – est au cœur du système français de gestion du marché du travail, ce qu'on appelle souvent le « service public de l'emploi » (SPE)¹¹. Malgré le train de réformes mis en œuvre en 2005-2006, et les hypothèses d'autres réformes après les élections présidentielles de 2007¹², on peut supposer que ce caractère central subsistera pour un temps encore long, bien que la place de l'ANPE ait été relativisée face à sa « concurrence ».

Tout au long de la période étudiée ici, malgré toutes ses transformations, l'ANPE a toujours été strictement « cadrée » par les ministres du travail¹³ et elle a toujours servi d'outil malléable aux gouvernements successifs. Cette souplesse et cette réceptivité aux attentes des gouvernements en ont fait un instrument de premier choix pour ces derniers, leur permettant de réagir rapidement à l'évolution cyclique du marché du travail en faisant agir l'ANPE, ce qui a eu en général pour but de contribuer à éclairer l'action gouvernementale sous un jour

¹¹ Cette position centrale a été encore réaffirmée dans le 6^e contrat de progrès (Ministère des finances *et al.*, 2006). L'assurance-chômage, institution privée dirigée par les partenaires sociaux, participe de façon croissante à l'intervention sur le marché du travail, en lien avec l'ANPE. De façon analogue, de très nombreux acteurs interviennent sur ce marché : les associations d'insertion, les Conseils généraux, les municipalités, les Conseils régionaux. En comparaison internationale, la diversité des acteurs qui interviennent dans l'insertion, le placement, le recrutement, la formation professionnelle et l'indemnisation des chômeurs est parmi les plus marquées dans un pays comme la France. Le système danois, après la dernière réforme de 2004-2007, en constitue, en quelque sorte, le pôle opposé, puisqu'il vise une concentration sur un « guichet » unique pour l'intermédiation, celui de la commune (voir Barbier, 2006).

¹² Pour la troisième fois consécutive, le président de la République a évoqué la réforme du service de l'emploi dans ses vœux de Nouvel An, en Janvier 2007. Cette fois, il a expressément évoqué une fusion ANPE-UNEDIC/

¹³ À savoir : J.P. Soisson jusqu'en 1991; M. Aubry (1991-93); M. Giraud (1993-95); J. Barrot (1995-1997); M. Aubry à nouveau (1997-2001); E. Guigou (2001-2002) et F. Fillon (2002-2003). L'ANPE a connu quatre directeurs généraux durant cette période : J. Marimbert (1990-91); J.F. Colin (1991-93); M. Bon (1993-95). Le directeur actuel, C. Charpy, a remplacé M. Bernard (1995-2005).

favorable auprès du public, principalement grâce aux statistiques administratives de l'ANPE. L'action de l'ANPE, souple et conjoncturelle, a permis en quelque sorte aux gouvernements successifs, quelle que soit leur couleur politique, de montrer qu'ils agissaient quand l'évolution du chômage l'exigeait (le deuxième texte présenté ici, pour la période 1991-93, en est une illustration sans doute caricaturale).

Il existe peu de documentation empirique permettant d'évaluer avec précision les changements attribuables aux réformes, lesquelles ont été menées dans le contexte de trois contrats de progrès successifs (1990-1993, 1994-1998, 1999-2003)¹⁴. De fait, jusqu'en 2003-2004, le processus de réforme n'était ni transparent¹⁵ ni débattu et diffusé auprès du public, loin s'en faut : les rapports successifs d'évaluation des CP n'ont été diffusés au compte-goutte que sous le sceau de la confidentialité. En 2004, deux rapports officiels majeurs (Balmory, 2004; Marimbert, 2004) ont créé une brèche et ouvert un peu le débat. Cependant, il demeure difficile pour les chercheurs de s'adresser à l'agence elle-même pour mener des enquêtes, comparativement par exemple à ce qui se fait au Royaume-Uni et, désormais, en Allemagne¹⁶. Précisément, la dernière section du présent texte portera sur les conditions auxquelles on peut comparer les pays ; peut-être encore plus que la gestion privée, les formes concrètes du « contractualisme » semblent tributaires des particularités nationales et d'institutions spécifiques ; aussi, pour les juger à bon escient, faut-il les mettre en contexte.

Le gouvernement de droite de J.P. Raffarin a amorcé, en 2004, une nouvelle réforme du service de l'emploi, mise en œuvre effectivement par son successeur, sous la responsabilité directe du ministre J.L. Borloo. Mais les transformations n'ont pas encore eu le temps d'être évaluées avec sérénité. Les transformations récentes se sont produites dans une conjoncture caractérisée par l'augmentation du chômage, puis par sa stabilisation et sa décline en 2006. L'ANPE a perdu son « monopole du placement » par la loi de 2005, monopole dont on sait qu'il s'était effrité avec le temps, surtout depuis 1986 (voir plus loin), ce qui le rendait d'ores et déjà fictif. Par différence avec les contrats de progrès dont le bilan est présenté ici, il faut insister également sur un point important qui marque le système aujourd'hui : la coexistence, la coopération et la concurrence (voire, à l'avenir, la fusion) entre l'UNEDIC (et les ASSEDIC) d'une part, et l'ANPE de l'autre, qui se marque par une participation financière croissante de l'assurance chômage dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi¹⁷.

2. Le « contractualisme » et les contrats de progrès en France

Sol et Westerweld (2005) traitent du « contractualisme » dans le contexte du marché du travail néerlandais, qui a connu une importante privatisation au cours de la dernière décennie, de sorte qu'on peut parler dorénavant de marché et de quasi-marchés dans la

¹⁴ Un contrat de progrès similaire a été mis en œuvre à l'AFPA, agence de formation professionnelle pour chômeurs, à partir de 1999.

¹⁵ Nous entendons ici par « transparence » la diffusion d'information originale auprès des spécialistes indépendants et du grand public.

¹⁶ L'auteur a été directeur de la statistique et de l'évaluation à l'ANPE (1991-1993). Les sources empiriques dont il s'inspire dans la rédaction du présent chapitre sont multiples : elles comprennent notamment ses observations personnelles directes de 1991 à 1993 et des entretiens avec des hauts fonctionnaires en 2003-2004. L'auteur a fait partie du comité d'évaluation présidé par D. Balmory, du Conseil d'État (2002-2003).

¹⁷ Au moment de la publication du rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès, en 2004-2005, la participation de l'UNEDIC au financement des dépenses de personnel de l'agence était évaluée à hauteur de 15%, pendant qu'en matière de prestations, Unedic et Etat étaient presque à égalité.

fourniture de services et le versement de prestations. C'est également le cas en Australie (Considine, 2005).

Or, le cas français est, pour l'instant, très différent. En effet, si l'ANPE (de même que des services locaux et régionaux de l'administration, appelés « services déconcentrés », compétents en matière d'emploi) ont « externalisé » une proportion substantielle et croissante de *services* au cours de la dernière décennie (Balmory, 2004), on ne peut certainement pas parler de « privatisation » au sens strict, ni même de mise en place de « marché » ou de « quasi-marché ».

Dans ce système complexe, la grande majorité d'*acheteurs* et de *producteurs* de services demeurent « *publics* », étant soit des organisations comme l'ANPE, soit des autorités locales, soit des organisations « privées » soumises à un strict contrôle gouvernemental et à des exigences légales rigoureuses, comme l'UNEDIC et les Assedic, le régime d'assurance-chômage (qui verse aussi des prestations d'assistance). Même l'entreprise récente de diversification des ressources¹⁸ de l'ANPE ne constitue pas une « privatisation » au sens des réformes australienne ou hollandaise. Les *fournisseurs de services* non publics ou semi-publics sont principalement des organisations sans but lucratif et de petites entreprises – sauf sur le marché de la formation. C'est ainsi que le « contractualisme » en France prend une forme très différente des réformes, pour prendre cet exemple, qui ont été instaurées en Australie, où même le service public se met en concurrence avec des services entièrement privés et, comme l'a noté un spécialiste « ne peut pas résister à la tentation d'agir comme un acteur du secteur privé avec encore plus de frénésie que même les agences privées à but lucratif les plus dynamiques » (Considine, 2005, p. 68-69).

Sur un plan général, l'introduction d'un « contrat » n'entraîne pas *nécessairement* transformation des modalités de gestion. Le contrat peut être un simple rituel superficiel. D'où l'importance de concevoir des critères permettant d'évaluer empiriquement la mutation entre une forme – la direction classique par l'État – et une autre – la « gestion par contrat ». Pour simplifier, dans le cas de l'administration par l'État, les règles fixées par la loi sont trop contraignantes et rigides pour permettre la conclusion de contrats entre diverses parties¹⁹. Dans une gestion par contrat, les règles sont remplacées par des incitations, des avantages et par des sanctions visant l'atteinte d'objectifs que l'on comparera quantitativement aux résultats.

Dans le cas des contrats de performance, en général, à quoi l'on peut comparer les contrats de progrès étudiés ici, deux critères semblent essentiels pour l'exercice du « contractualisme » : 1° il faut d'abord qu'existent des contractants dotés d'une indépendance et d'une autonomie suffisantes pour être en mesure d'accepter, de refuser ou de négocier des obligations et des droits *effectifs* définis dans le contrat ; 2° Il faut que des sanctions et des avantages soient attachés aux progrès, autrement dit, que des objectifs soient fixés puis surveillés et évalués efficacement au cours et à la fin du contrat. Les sanctions et les avantages doivent *se concrétiser*. Si ces deux critères existent, on pourra objectiver l'existence d'un contrat et de ses conséquences pour les parties qui l'ont signé. Or, examiné selon ces deux critères, le cas français est très équivoque. Dans le cadre du SPE, les « services déconcentrés » (sous l'autorité des préfets) ont un lien typiquement hiérarchique avec l'État central. Certes,

¹⁸ Alors qu'elles provenaient autrefois exclusivement du budget du gouvernement central, les ressources de l'ANPE comprennent maintenant la contribution de l'UNEDIC. Depuis 2003, la possibilité pour l'ANPE de vendre des services aux entreprises est à l'étude, sans avoir été effectivement concrétisée.

¹⁹ Cependant, les recherches sociologiques sur les organisations bureaucratiques ou tayloriennes montrent à l'envi que les processus informels y sont d'une importance capitale.

ils ont acquis une autonomie relative dans la gestion des fonds qu'ils obtiennent de ce dernier pour le financement de leurs « politiques » territoriales, qui peuvent moduler les programmes centraux²⁰. Cependant, dans ce « secteur » du SPE, il serait certainement erroné de parler de « contractualisme » caractérisé par une certaine indépendance et par un dispositif de sanctions et d'incitations. C'est pourquoi, au sein des intervenants sur le marché du travail (tels qu'ils étaient dans la période étudiée), la notion de « contractualisme » ne pouvait être appliquée éventuellement qu'à l'ANPE²¹. Or, jusqu'où allait véritablement l'autonomie de cette dernière dans la négociation des obligations et des droits énoncés dans les CP conclus avec les ministres du budget et du travail au fil des ans? Les trois CP ont-ils été appliqués de telle sorte que les sanctions et les avantages se sont *vraiment* concrétisés? Les objectifs fixés pour l'ANPE ont-ils été atteints, et les obligations incombant en contrepartie au gouvernement respectées? De quels *instruments* (études, rapports, données, documents d'évaluation) dispose-t-on pour le savoir? Nous tenterons de répondre à ces questions dans les sections qui suivent.

Comme Sol (2003, p. 8) le souligne avec justesse, la « *reddition de comptes* »²² constitue ici un concept clé (il s'agit de l'*accountability* anglo-saxonne). Il s'agit ici tout aussi bien de la reddition de comptes par les ministres (devant l'électorat, le Parlement et les citoyens) que de l'*accountability* des dirigeants des organismes publics ou d'autres acteurs qui sont « comptables » (*accountable*) de la gestion des activités étatiques. Qui dit reddition de comptes dit, au moins dans une certaine mesure, contrôle, vérification et évaluation. Or, justement, dans le contexte français, la notion même de reddition de comptes pose problème. En fait, elle ne fait pas partie de la culture politique et administrative en France, comme Perret le note à juste titre (dans CSE 1993, p. 72). Une des particularités du cadre institutionnel français réside dans la centralisation de l'État, de telle sorte qu'il existe une tension constante entre, d'une part, l'aptitude présumée de l'État à représenter et à actualiser l'intérêt général et, d'autre part, la capacité du public, du Parlement et de l'électorat à demander des *comptes* aux fonctionnaires et aux politiques²³.

Nos entretiens avec de hauts fonctionnaires nous montrent que cette situation est source de difficulté structurelle pour l'État, qui doit passer des contrats avec les institutions qui lui sont subordonnées, comme les « agences » ou les organismes régulateurs. Cette difficulté se retrouve donc dans le cas du SPE, d'autant plus que l'ANPE n'a jamais été une *agence indépendante* à part entière. Toute son histoire démontre au contraire qu'on a tout fait pour qu'elle soit le moins indépendante possible. Plusieurs entretiens (ayant fait l'objet de contrôles croisés) menés auprès de hauts fonctionnaires montrent qu'au stade initial de l'instauration des CP à l'ANPE, les principaux responsables politiques entretenaient de sérieux doutes quant à la possibilité même que l'État puisse « contracter avec lui-même »²⁴. Indépendamment de leur appartenance politique et de leurs orientations personnelles, cette notion même leur paraissait étrangère à la culture politico-administrative en France. Dans cette optique, la conclusion de vrais contrats (répondant aux deux critères proposés ci-dessus, soit l'autonomie et la présence de sanctions et d'avantages effectifs, sur la base d'une

²⁰ Cette délégation partielle a été appelée *globalisation* (des fonds, lesquels deviennent « fungibles »).

²¹ Ainsi qu'à ses relations évolutives avec l'UNEDIC : en effet, la notion de « contractualisme » peut aussi s'appliquer à l'UNEDIC, mais nous n'avons pas eu l'occasion de mener des recherches empiriques sur ce sujet.

²² Nous parlons ici de ce qui se dit *accountability* en anglais, terme pour lequel, en raison de traditions différentes, il n'existe aucune traduction exacte en français. On utilise aussi le néologisme « *redevabilité* », et, parfois à tort, celle d'*imputabilité*.

²³ Malgré l'article 15 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* : « La société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration. »

²⁴ Entretiens avec des hauts fonctionnaires, 2003-2004.

procédure d'évaluation) semblait impensable. Au surplus, ces responsables politiques et hauts fonctionnaires prétendaient que dans le cas particulier du domaine de l'emploi et du chômage, où ministres et gouvernement seront toujours interpellés dès que le chômage augmente, il n'y a pas lieu pour l'État de signer un contrat avec l'ANPE car les ministres et le gouvernement, qui ne peuvent pas prévoir l'évolution du chômage, sont obligés d'agir rapidement et indépendamment de toute contrainte en cas de nécessité, en vertu à la fois de leur légitimité comme décisionnaires et de leur responsabilité politique. On affirmait en effet dans ces cercles que cette légitimité et cette responsabilité les autorisaient à modifier les règles d'un contrat si contrat il y avait. Ces réserves exprimées en privé au début des années 90 contrastent fortement avec des déclarations officielles récentes, qui, dans ce contexte, pourraient être interprétées soit comme des « paroles en l'air » soit comme un signe de changement des mentalités : seul l'avenir le dira. Il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'à une époque où le marché du travail était en plein essor et où le gouvernement de gauche était au pouvoir (1997-2001), Martine Aubry, l'un des membres les plus influents du cabinet Jospin à l'époque, a salué l'importance de la démarche contractuelle avec l'ANPE²⁵. Lors du premier contrat de progrès, comme on va le voir bientôt, elle n'avait pas particulièrement attaché de l'importance aux clauses contractuelles.

Nous reviendrons, dans les sections qui suivent, sur l'articulation délicate, dans le contexte français, entre la gestion publique (vue sous l'angle des critères d'efficacité et d'efficience) et la politique (vue sous l'angle de la légitimité et de l'« intérêt général »). Ces facteurs ont certainement une incidence sur les conditions de possibilité du « contractualisme » dans ce pays. Les particularités des institutions de protection sociale en France renforcent aussi ce facteur : le système français est en fait l'héritier de plusieurs traditions, dont la bismarckienne et la beveridgienne (Barbier et Théret, 2003 ; 2004), dans laquelle la notion de « paritarisme » (le jeu entre partenaires sociaux et État dans la gestion de l'assurance sociale - y compris dans la question du chômage) a été controversée au cours des deux dernières décennies. Typiquement, et probablement ironiquement, dans son rapport, Marimbert (2004, p. 46-49) indique qu'« il flotte autour de l'UNEDIC, en quelque sorte, “un parfum et une ambiance de service public” »²⁶.

3. Le nouveau management public de la fin des années 1980 et la « modernisation » du secteur public

Sous l'étiquette de la « modernisation », les gouvernements français de la fin des années 1980 (à l'initiative, notamment, en 1989-1990 du gouvernement Rocard²⁷) ont cherché à introduire de nouvelles méthodes de gestion dans le secteur public français. Cette entreprise s'inscrivait parmi les innovations de « nouvelle gestion publique » observées partout en Europe, sous l'étiquette du *new public management*.

Les circulaires prônaient quatre grandes orientations : 1° améliorer la qualité des services et de leur prestation au public ; 2° réformer la gestion des ressources humaines ; 3° établir des centres de coûts ; 4° développer les moyens d'évaluation des politiques

²⁵ Le 28 janvier 1999, Martine Aubry, ministre de l'Emploi et des Affaires sociales, a déclaré, à la signature officielle du troisième « contrat de progrès » de l'ANPE : « Je crois profondément à la démarche contractuelle, elle permet à la fois à la tutelle de jouer pleinement son rôle en fixant des orientations et des objectifs mais aussi à l'ANPE et à l'AFPA d'avoir une lisibilité dans le temps, de se fixer des priorités internes, et de s'organiser pour remplir les objectifs avec les moyens qui leur sont alloués. »

²⁶ Page 49.

²⁷ Circulaires du 23-2-1989 et du 25-1-1990.

publiques²⁸. La gestion par objectifs était vue comme un moyen d'introduire plus de « reddition de comptes » (*accountability*) et d'efficacité, ainsi que la transparence dans la prestation des services et les relations avec le public. Dans nombre de ministères, des « projets de service » (plans stratégiques) ont été lancés sur le modèle du secteur privé (Caillé et Gibert, 1993). Il était donc inévitable que la « modernisation » trouve un débouché intéressant dans le domaine des programmes du marché du travail et des politiques de l'emploi.

De fait, le premier contrat de progrès de l'ANPE fait référence explicitement à la première circulaire de 1989. Cependant, une réforme de l'ANPE était prévue depuis un certain temps, notamment dans le rapport Lacarrière-Join-Lambert de novembre 1989, faisant suite à une inspection officielle menée conjointement par les inspections des ministères du travail et du budget. Soulignant qu'en raison de son inefficacité, l'ANPE inspirait de moins en moins confiance au ministre des finances depuis quelques années (Lacarrière et Join-Lambert, 1989, p. 13), les inspecteurs préconisaient un « contrat de plan ou de confiance » (p. 36) comprenant une série d'objectifs quantitatifs concernant i) la gestion et les résultats de l'ANPE en ce qui concerne les offres d'emploi et les services aux chômeurs inscrits, ce qui devait être évalué ii) en contrepartie de l'amélioration des ressources – en particulier des ressources humaines – de l'ANPE et iii) de la promesse du ministère du travail de clarifier les rôles et les compétences des divers acteurs administratifs actifs dans la politique de l'emploi. Le rapport mentionnait le lien essentiel entre les objectifs et leur évaluation, mais sans préciser les modalités techniques et institutionnelles de cette dernière²⁹. À cette époque, le « contractualisme » dans le service de l'emploi français ne supposait aucune préoccupation explicite ou formelle au sujet de « l'externalisation » des services, alors même qu'une certaine sous-traitance avait commencé à être pratiquée. Les fondements d'un nouveau management public « à la française » ont toujours été ambigus et fragiles, comme l'ont montré les obstacles rencontrés dans l'introduction et l'institutionnalisation des activités d'évaluation des politiques publiques, ainsi que les controverses qui persistent à son propos, puisque l'on continue encore aujourd'hui en France à opposer « évaluation managériale » et « évaluation démocratique » (Duran *et al.*, 1995; Barbier, 2004 ; Jacob, 2005).

L'ANPE, monopole fictif et « autonomie » limitée

Au fil des ans, l'ANPE est restée marquée par son moule d'origine, comme le note J. Marimbert dans son rapport officiel de 2004. Malgré l'orientation préconisée par le rapport qui est à l'origine de sa création en 1967³⁰, l'ANPE a été fondée en tant qu'« agence » et non « office », ce qui signale son lien hiérarchique strict³¹ avec le ministère du travail ; il a d'ailleurs fallu cinq ans à son administrateur général pour obtenir officiellement le titre de « directeur général ». En 1989, les inspecteurs reconnaissaient que l'ANPE était essentiellement un instrument d'exécution hiérarchique³². En outre, en décembre 1986, un décret avait

²⁸ Fontaine et Monnier (2002) font remarquer que cette action symbolique importante a profité d'une occasion ponctuelle très rare pour promouvoir l'évaluation dans un pays qui est rétif à ce genre de démarche.

²⁹ « Sur ces bases, la conclusion d'un contrat de plan ou de confiance clarifierait sensiblement les objectifs que doit se fixer l'Agence, et permettrait d'évaluer de manière objective et chiffrée les résultats qu'elle obtiendra » (*ibid.*, p. 38).

³⁰ Le rapport dit « Ortolu » qui marque un tournant essentiel dans l'institutionnalisation des politiques de l'emploi en France (rapport pour le Commissariat général du Plan).

³¹ Dans le vocabulaire administratif français de l'époque, une « agence » était un service ayant un lien hiérarchique strict, tandis qu'un « office » aurait bénéficié d'une autonomie plus proche de celle d'une entreprise publique.

³² « Il a été décidé de créer l'ANPE sous une forme plus modeste et plus rigide : établissement public à caractère administratif, soumis à un contrôle *a priori*, qui réduit sa liberté d'action. L'Agence apparaît largement comme

réformé la répartition des rôles entre les administrations actives sur le marché du travail. Sans abolir le monopole de l'ANPE officiellement, les possibilités de coopération avec diverses autres institutions ont été rendues plus explicites³³ (Marimbert, 2004, p. 123 ssq.). Une des recommandations du rapport d'inspection de 1989 préconisait l'accroissement de la participation des partenaires sociaux dans le fonctionnement de l'ANPE. Cependant, comparativement aux institutions des autres pays et aux institutions françaises où les partenaires sociaux jouissent d'une autonomie réelle (l'UNEDIC et les Assedic, voire, les caisses de sécurité sociale), la participation des partenaires sociaux est demeurée, à ce jour, surtout une participation de façade. Dans la réforme de l'ANPE entreprise en 1990, tout en introduisant des contrats de progrès et des objectifs quantitatifs, on restait réticent, en outre, à s'engager dans une décentralisation radicale.

Le refus de la régionalisation

Au début des années 1990, des projets de régionalisation élaborés des deux côtés de la scène politique ont été brièvement agités. L'un avait été proposé dans un rapport commandé par le gouvernement socialiste à un consultant renommé, B. Brunhes ; un autre avait été étudié au sein du principal parti de droite, le RPR (parti du président Chirac). Cependant, contrairement à la décentralisation pour laquelle ont finalement opté certains pays comme le Danemark (Jørgensen *et al.*, 1998 ; Barbier, 2006), ces projets sont demeurés lettre morte à l'époque. Le rapport Brunhes de 1989 au gouvernement³⁴ préconisait une régionalisation radicale de l'ANPE, qui devait être transformée en services régionaux autonomes (sous l'autorité politico-administrative des préfets) alors que le siège central, après une profonde réorganisation, devait jouer le rôle de petit noyau de planification stratégique. Au lieu de cette restructuration complète, le gouvernement socialiste de l'époque a opté pour la « déconcentration interne », qui consistait à déléguer graduellement certaines décisions aux échelons inférieurs³⁵ tout en conservant le service sous l'autorité ferme de l'administration centrale. Compte tenu du caractère très limité de cette autonomie au départ, la « déconcentration » ne pouvait qu'être étroitement encadrée. Comme nous le verrons dans la prochaine section, cette situation commence à peine à changer, dans une faible mesure, aujourd'hui.

La GRH et le nouveau statut du personnel en 1990 : accroissement de l'effectif

Au moment où était conclu le premier CP, au début des années 1990, a été adopté un nouveau statut révisant les conditions d'emploi du personnel de l'ANPE. Les descriptions de postes et de « cadres d'emploi » ont été revues et le régime salarial réformé par l'introduction d'une composante variable de la rémunération. Cependant, la principale innovation résidait dans le fait que le ministère du budget admettait que l'ANPE manquait nettement de ressources financières et humaines, comparativement aux services similaires des pays voisins

un service d'exécution (sauf pour les quelques opérations qu'elle pilote directement elle-même) » (Lacarrière et Join-Lambert, 1989, p. 16).

³³ L'AFPA, organisme de formation professionnelle des adultes, a été créée en 1966. L'APEC, organisme spécial de placement et d'orientation pour les cadres, a aussi été créée en 1966.

³⁴ *Un service public de l'emploi pour les années 1990* (1989).

³⁵ La *déconcentration* s'oppose à la *décentralisation*. Le premier terme fait référence à l'action, pour l'administration centrale, de déléguer des compétences à des « services déconcentrés », c'est-à-dire à des bureaux locaux ou régionaux qui demeurent subordonnés au centre. Le second est utilisé lorsqu'un pouvoir politique est transféré à des autorités ou assemblées locales ou régionales *élues*. Jusqu'à présent, en France, aucune compétence « emploi » n'a été décentralisée (seules les compétences « formation professionnelle » l'ont été).

(Royaume-Uni, Allemagne). Une première campagne de recrutement a permis d'engager 900 nouveaux salariés au début des années 1990 (contre un effectif de 11 500 personnes de 1984 à 1989)³⁶ (voir tableau 1).

Premiers pas vers l'évaluation (1990-93)

L'idée de l'évaluation des programmes publics a également été introduite dans la foulée de la circulaire du premier ministre Rocard³⁷. Cependant, pour emprunter les mots d'une des personnes que nous avons interrogées, on a opté pour « une évaluation petit bras » qui demeurerait étroitement encadrée par les ministères du budget et du travail³⁸. Ainsi a été mis sur pied un premier « comité d'évaluation » qui comprenait, outre le directeur général de l'ANPE, un représentant de chacun des deux ministères et un représentant de l'inspection générale des affaires sociales. Le Commissariat général du Plan et le Conseil économique et social y avaient aussi un représentant, mais, dans les circonstances de l'époque, leur poids ne pouvait qu'être négligeable. Dans le dispositif mis en place, les activités d'évaluation et la gestion courante étaient étroitement liées, ce qui est contraire à la pratique internationale de l'évaluation et aux codes de conduite. Contrairement aux souhaits exprimés dans le rapport d'inspection Lacarrière-Join-Lambert, la « méfiance » éprouvée par le ministère des finances n'allait pas s'estomper facilement. On a mis sur pied un « comité technique » auxiliaire, où, comme l'auteur l'a observé personnellement³⁹, l'« esprit contractuel » de l'époque consistait en une lutte ouverte des services pour forcer l'ANPE à produire des « indicateurs » et des « résultats ». Le ministère du budget remettait systématiquement en question les résultats et la validité des données, tandis que l'ANPE mettait constamment en œuvre des stratégies visant à minimiser les constats défavorables. Ces comportements ont été exacerbés par l'explosion des chiffres du chômage et par la multiplication des campagnes médiatiques (voir section 6) dénigrant systématiquement l'ANPE.

4. Contrats de progrès et évolution de la gestion à l'ANPE (1990-2003)

Au cours la période dont il est question ici, trois contrats de progrès ont été conclus successivement (1990-1993, 1994-1998, 1999-2003). Le premier a été signé par J.-P. Soisson (ministre du travail), par M. Charasse (ministre du budget) ainsi que par le président et le directeur général de l'ANPE en juillet 1990. Au fil des ans ont été introduites des réformes améliorant les méthodes de travail et privilégiant la qualité des services, l'adaptation de ces derniers au contexte local et aux clientèles et l'autonomisation et l'accroissement de la marge de manœuvre des unités locales de l'ANPE, de leur personnel et de leurs gestionnaires (accentuant ainsi la « déconcentration »). Le CP mettait constamment l'accent sur la réforme et la « modernisation », y compris la modernisation des systèmes informatiques et des banques de données (voir tableau 2).

³⁶ Dans le rapport d'inspection de 1989, on estimait le manque de personnel à 1 500 personnes (Lacarrière et Join-Lambert, 1989, p. 17).

³⁷ À l'article 7, le CP prévoyait une « évaluation du déroulement du contrat ». On y indiquait seulement qu'un « comité » devait être mis sur pied et assisté par une « commission technique », mais sans préciser la composition de ces derniers, laquelle devait être approuvée par le conseil d'administration de l'ANPE (les partenaires sociaux sont membres du conseil mais leur participation aux décisions de gestion est limitée).

³⁸ L'auteur a brièvement proposé au conseil de direction de l'ANPE de créer une instance indépendante, mais cette solution n'a pas été retenue.

³⁹ Observations de l'auteur (1991-début 1993).

Toutefois, avec le recul, on peut faire l'observation suivante : les principaux changements et virages stratégiques de l'ANPE ont eu lieu *hors du champ d'application des contrats de progrès*. Dans le deuxième rapport d'évaluation portant sur le troisième CP, E. Reynaud, citant un rapport de 2002, fait remarquer que globalement, le CP n'a pas été le principal instrument de direction de l'ANPE car ses indicateurs ne correspondaient pas à ses orientations (2003, p. 15).

Comme nous le verrons plus loin, durant les treize ans couverts par les contrats de progrès se sont produits des événements importants qui 1° n'avaient manifestement pas été prévus au moment de la signature du contrat mais 2° ont été traités comme s'il était possible de faire abstraction des contrats, alors même que chaque contrat comportait une clause dite « d'ajustement »⁴⁰. Dans les paragraphes qui suivent, nous présenterons trois exemples du fonctionnement d'un contrat de progrès dans un champ limité : le premier concerne le programme dit « 900 000 chômeurs de longue durée » de 1992, pendant le premier CP (sur lequel nous revenons, en détail dans la deuxième partie de ce document de travail) ; le second porte sur la mise en place du Plan national d'action français pour l'emploi (PNAE) de 1998, à la fin du deuxième CP, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie européenne de l'emploi ; le troisième enfin, durant les premières années du troisième CP, concerne l'introduction du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Ces derniers événements se sont situés dans un contexte caractérisé à la fois par une importante négociation entre les partenaires sociaux et, par ailleurs, par un combat entre les ministres du budget et du travail au sujet de l'interprétation de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) en 1999-2000⁴¹ (Barbier, 2005a). Un dernier exemple mineur pourrait être ajouté grâce à un nouveau programme ministériel mis en avant en 2003-2004 au sujet de la gestion des offres d'emploi.

L'effectif de l'ANPE a connu une hausse spectaculaire, atteignant en 2006, selon le texte du 4^e contrat de progrès environ 26 170 personnes (soit plus du double de ce qu'il était treize ans auparavant, en 1990), mais son évolution s'explique par des facteurs indépendants des contrats (voir tableau 1). Par ailleurs, jusqu'en 2003, il n'y a eu aucune *politique expresse* de sous-traitance, ni du côté de l'État, ni de celui de l'ANPE ; seules des réactions ponctuelles aux circonstances (manque de ressources internes) ont fini par donner lieu à des activités d'externalisation d'une ampleur tout à fait importante. D'ailleurs, l'externalisation n'est qu'un élément cité parmi d'autres dans l'annexe du troisième CP⁴². Ainsi, l'accroissement important des fonds publics utilisés par l'ANPE pour l'externalisation d'un nombre croissant de services « sur le marché » n'a attiré officiellement l'attention du gouvernement central que tout récemment.

⁴⁰ Cette clause était ainsi libellée : « Dans le cas où l'État demanderait à l'Agence de prendre en charge la mise en œuvre d'un programme non prévu au présent contrat de progrès, une évaluation sera faite des coûts correspondants et les moyens de l'Agence seront ajustés en conséquence [...] l'ajustement pourra également intervenir, à la demande de l'une ou l'autre des parties, dans les circonstances suivantes : (i) modification notable des conditions de fonctionnement du marché du travail ; (ii) changement important dans la nature des missions confiées à l'Agence par décision de l'État ou par accord des partenaires sociaux impliquant l'ANPE après accord de l'État ». (Annexe 3, point 6, troisième contrat de progrès, 1999-2003).

⁴¹ Malgré l'opposition farouche des Finances, et grâce à un usage très habile des ressources tirées de la SEE, occasion ponctuelle dont il a su profiter, l'ANPE a pu augmenter considérablement son effectif de 1998 à 2000 (voir tableau 1).

⁴² Sur le plan structurel, le ministère des finances a surveillé de près le fonctionnement et les résultats de l'ANPE. C'est pourquoi on peut comprendre que l'externalisation soit mentionnée à l'annexe 3 du troisième CP (points 5 et 6 de l'annexe, portant sur les systèmes informatiques et les services sous-traités pour les chômeurs). Dans ce troisième CP, les fonds alloués à l'ANPE pour l'externalisation sont également présentés avec les fonds consacrés au personnel (annexe 3).

Au lieu de cela, les contrats successifs traitent systématiquement d'un autre thème, soit le « partenariat » avec les autres institutions du marché du travail, c'est-à-dire les autres institutions semi-publiques et les autorités locales et régionales participant au SPE⁴³.

Tableau 1 – Évolution du personnel de l'ANPE (1991-2003) : estimations⁴⁴

| Année | 1990 | 1990-1991 | 1992 | 1993 | 1998 | 1999-2001 | 2001-2002 | 2003 |
|--|---------------------------------|-----------|-------------|--------------------------------|--------|--------------------------------|-----------|---------|
| Nombre salariés | de 11 400 | | | 15 350 | 17 020 | | | 23 000+ |
| Principales augmentations | | 900 | 915 +200 | | 500 | 1 910 | 570 | |
| Emplois financés par l'UNEDIC ⁴⁵ | | | | | | | 3 650 | |
| Estimation des augmentations d'effectifs au début des CP | 1 ^{er} CP (Juillet 90) | | | 2 ^e CP (Juillet 94) | | 3 ^e CP (Janvier 99) | | |
| | 900 | | | 520 | | 2 500 | | |

Sources : Nos estimations à partir des sources suivantes : Outin (1999); Balmory (2004); Marimbert (2004); Reynaud (2003b); Cour des comptes (2000).

Dans l'ensemble, il est difficile d'évaluer l'incidence précise des réformes pendant la période en cause en raison du fait que les méthodes d'évaluation n'étaient pas transparentes ou ne correspondaient pas aux normes généralement adoptées dans les études françaises sur les politiques d'emploi ni aux normes internationales (voir section 5). Des méthodes spéciales ont été utilisées pour l'évaluation des services externalisés (Balmory, 2004). Contrairement à ce à quoi on s'attendrait d'un contrat de progrès devant toucher l'ensemble des activités de l'ANPE⁴⁶, nous verrons qu'en réalité, la surveillance, l'audit et l'évaluation ont été des activités fragmentées, ce qui reflète le cloisonnement du SPE en France.

Pour leur part, les auteurs des rapports d'inspection (Cour des comptes et inspections) demeurent sceptiques quant aux progrès réalisés, posant des questions d'ordre méthodologique au sujet de la nature des résultats évalués.

⁴³ Dans le deuxième CP est également introduite une nouvelle forme de démarche contractuelle : de 1995 à 1998, l'ANPE a signé 45 contrats avec des grandes entreprises (principalement dans les secteurs du commerce de détail, de l'hôtellerie et de la restauration) ayant des besoins particuliers de recrutement et a engagé des personnes qui, normalement, n'auraient pas été sélectionnées (Outin, 1999, p. 59-60).

⁴⁴ Les estimations de l'effectif de l'ANPE ne concordent pas toujours : Marimbert parle de « plus de 22 000 » employés (2004, p. 29) ; Balmory, de « plus de 23 000 » (2004, p. 96). Certaines augmentations du nombre d'emplois figurant au tableau 1 comprennent des emplois temporaires subventionnés qui ne sont pas comptés dans les emplois fixes (par exemple, en 1992, 200 jeunes conscrits de l'armée ont été recrutés).

⁴⁵ L'UNEDIC a financé 3 650 nouveaux emplois pour l'ANPE dans le cadre du PARE.

⁴⁶ Outin (1999, p. 6), notera-t-on non sans intérêt, fait remarquer explicitement que son rapport d'évaluation pour le 2^e CP ne porte pas sur la totalité des activités de l'ANPE.

Les objectifs et les résultats des contrats : faits saillants

Le tableau 2 résume les grands objectifs des CP successifs ainsi que les « résultats » correspondants.

Tableau 2 – Contrats de progrès - Objectifs et résultats – 1990-2003

| <i>Contrat de progrès</i> | <i>Objectifs généraux</i> | <i>Indicateurs</i> | <i>Objectifs</i> | <i>« Résultats »</i> |
|-----------------------------------|---|--|---|--|
| 1 ^{er} contrat (1990-93) | Recueillir plus d'offres d'emploi, augmenter le taux de succès des placements | Offres d'emploi adéquates et offres d'emploi recueillies | Augmenter le taux de placements Augmenter la part pour qu'elle soit supérieure au taux de création d'emplois | « Part du marché » : 22,4 % « Temps opérationnel » consacré aux employeurs : 35 % |
| | Améliorer les services pour les demandeurs d'emploi | Réorganiser les zones d'accueil Cibler les chômeurs inscrits depuis plus de 6 mois ou un an | Diminuer la durée d'inscription | |
| | Moderniser la gestion et l'organisation | Plan de développement interne « Déconcentration » pour le financement | | 70 % des unités sont modernisées |

Tableau 2 (suite)

| <i>Contrat de progrès</i> | <i>Objectifs généraux</i> | <i>Indicateurs</i> | <i>Objectifs</i> | <i>Résultats</i> |
|----------------------------------|---|--|--|---|
| 2 ^e contrat (1994-98) | Augmenter la « part du marché » de l'ANPE pour les offres d'emploi ; ANPE interlocuteur unique pour les subventions aux employeurs : accent sur les entreprises | | Recueillir 1,5 à 2 millions d'offres d'emploi (1994-1995) Accroître la part de marché de 40 % | Atteint 40 % : Atteint en 1996 |
| | Améliorer les services pour les chômeurs, surtout les chômeurs de très longue durée (CLD de plus de 2 ans) | Réduire la part des CLD d'un point de pourcentage par année (12 % en 1993) | | Non atteint : part supérieure à 15 %, a atteint 17,6 % en 1998 |
| | Conclure des partenariats avec l'AFPA, les missions locales, la PAIO, l'Agefiph et les Assedic | 100 % des jeunes traités en six mois Collaboration avec les Assedic | | Inscription des chômeurs transférée aux Assedic |
| | Moderniser la gestion et l'organisation : « Déconcentration » | | | Nouveaux services adaptés sur mesure dans 250 unités locales (1998) |

JC-Barbier © CNRS/ Université Paris 1, Centre d'économie de la Sorbonne – Matisse

Table 2 (suite)

| <i>Contrat de progrès</i> | <i>Objectifs généraux</i> | <i>Indicateurs</i> | <i>Objectifs</i> | <i>Résultats (voir note)</i> |
|------------------------------------|---|---|--|--|
| 3 ^e contrat (1999-2003) | Meilleurs services pour les chômeurs ; ANPE interlocuteur unique ; programme « Nouveau départ » (cf. Stratégie européenne pour l'emploi) ; lutte contre l'exclusion sociale | Diminuer le nombre de CLD et faire de la prévention | « Nouveau départ » pour les CLD, les assistés et les jeunes : 2,5 millions en 1998 | 6,1 millions de projets d'action personnalisés (PAP ⁴⁷) + 2 millions de plans de services améliorés (juillet 2001 - décembre 2002) |
| | Augmenter la collecte d'offres d'emploi sur le marché | | | 3 millions d'offres d'emploi : « part de marché » stable |
| | Conclure des partenariats et assurer la cohérence territoriale de l'offre de services ; partenariat ANPE-AFPA | « Territorialisation » | Objectifs quantitatifs avec l'AFPA | Développement de partenariats à divers niveaux |
| | Moderniser la gestion et l'organisation | Développer les services Internet et les services à distance Nouveau fichier de données pour les chômeurs | | 200 unités locales ont été certifiées pour leur qualité (2003) |

JC-Barbier © CNRS/ Université Paris 1, Centre d'économie de la Sorbonne – Matisse. Nota : Le rapport d'évaluation final du 3^e contrat de progrès n'a été remis qu'en 2004 (Reynaud, 2003). Le présent tableau a été établi avant sa publication sur le site du ministère du travail (fin 2004).

⁴⁷ Le PAP est le plan lié au PARE : c'est la forme prise par le « nouveau départ », qui ne visait à l'origine que les chômeurs de longue durée et les personnes ayant des difficultés particulières sur le marché du travail.

Tendances globales

À la lecture du tableau 2, on voit clairement que bon nombre des objectifs fixés au début des CP ont été atteints (la « part de marché » étant le plus évident), mais il ressort en même temps une tension assez nette – voire une *opposition* – entre les deux clientèles de l'ANPE (chômeurs et employeurs). Cette opposition est particulièrement évidente lorsque l'on compare le deuxième et le troisième CP. Quant à la « modernisation », il est plus ardu d'objectiver les résultats. On constate que l'organisation et la gestion de l'ANPE se sont améliorées sur deux plans, mais qu'il subsiste des problèmes résistant au changement.

Organisation améliorée et problèmes répétés

Marimbert (2004, p. 30) fait état de sept « transformations tangibles » sans y mentionner l'externalisation : 1) investissements dans de nouveaux édifices et réaménagement des locaux existants ; 2) amélioration de l'organisation des services caractérisée par un accès plus direct ; 3) amélioration des relations avec les employeurs ; 4) investissements dans Internet et les technologies de l'information ; 5) modernisation de la GRH ; 6) réforme interne des structures de gestion par l'adoption d'objectifs internes ; 7) élargissement des marges de manœuvre des échelons régionaux et locaux.

Ces changements ont également été examinés et décrits dans les rapports d'évaluation successifs des CP, à la suite d'inspections et d'analyses internes ; les auteurs de ces rapports indiquent que ces réformes sont difficiles à évaluer, parce qu'elles ne sont analysées que sur la base de documents internes, alors que d'autres documents qui auraient été utiles en étaient encore au stade de l'élaboration au moment de l'évaluation (Outin, 1999, p. 15 ; Reynaud, 2003, p. 27). L'une des difficultés posées par l'évaluation d'ensemble des résultats de l'ANPE résidait, sans nul doute, pour la période considérée, dans l'absence d'un cadre global susceptible d'expliquer des indicateurs morcelés et de servir à mesurer les résultats finals (en termes de progrès des services pour les demandeurs d'emploi et pour les entreprises). Jusqu'ici, l'incidence précise des améliorations de la gestion sur les résultats finals n'a pas été évaluée clairement. En revanche, les résultats dont font état les rapports d'évaluation successifs ne laissent pas douter de l'existence d'un progrès général, mais diffus le plus souvent. Une des illustrations les plus récentes de ce progrès réside dans le nouveau processus de « certification qualité » introduit en 2002. Reynaud (2003, p. 28-29) relève qu'environ 200 agences locales ont obtenu leur certification en vertu d'un cadre d'évaluation de la qualité des services approuvé par une organisation indépendante (AFAQ).

Cependant, malgré l'expansion très rapide des services Internet (le site web de l'ANPE étant le troisième site le plus visité en France – Marimbert, 2004, p. 30), il subsiste de nombreuses entraves du côté des systèmes d'information et des banques de données. En effet, l'ANPE n'a pas cessé de se heurter à des problèmes dans ce domaine. Le *Répertoire opérationnel des métiers* (ROME) de l'ANPE a toujours connu des ratés, ce que confirment les derniers rapports (Reynaud, 2003, p. 31). Toutefois, les principaux problèmes de technologie de l'information et des communications ont surtout trait à la réforme des systèmes informatiques, actuellement dans une impasse, problème que Marimbert présente comme majeur (2004, pp. 173 et ss.), car, alors qu'elles doivent forcément partager au moins certaines données, l'UNEDIC, les Assedic et l'ANPE n'ont pas réussi à se doter d'un système intégré.

De façon plus générale, malgré l'accroissement (exceptionnel) de l'effectif de l'ANPE, Marimbert semble toujours considérer le système français comme sous-financé selon les normes de l'OCDE (2004, p. 7) ; ici se pose un problème méthodologique : comment comparer la France aux autres pays, le système français étant tellement fragmenté ? Le rapport Marimbert avait été commandé par le gouvernement, qui voulait qu'on lui propose des moyens d'améliorer la concertation entre les éléments du SPE, au premier chef entre l'UNEDIC et les Assedic d'une part, et l'ANPE de l'autre. N'osant pas envisager une fusion en bonne et due forme des deux organisations⁴⁸, Marimbert propose une coopération améliorée et plus systématique, ce qui aura certainement des conséquences sur la réalisation du quatrième CP⁴⁹, de signature toute récente. Ainsi, malgré une coopération croissante entre les deux principaux acteurs de ce domaine, et maintenant l'existence de mécanismes intégrés de coopération⁵⁰ (la compatibilité des fichiers des Assedic, de l'ANPE et de l'UNEDIC détermine le succès et la cohérence des « projets individuels » mis en œuvre par les chômeurs titulaires de PAP ou de PARE), le problème ne semble pas prêt de disparaître, alors même que la loi sur l'emploi de 2005 n'a pas envisagé de réforme plus radicale.

« Territorialisation » et « déconcentration » : loin de la décentralisation

Alors que tout projet de réforme ambitieux semble obéré par la fragmentation héritée du passé, la décentralisation demeure marginale dans le SPE français. Malgré les discours sur la « territorialisation » et le progrès accompli grâce aux *réformes internes* au cours des dernières années, l'ANPE demeure un organisme centralisé, comme le souligne J. Marimbert dans son rapport (2004, p. 101⁵¹), tandis que d'autres réformes de décentralisation ont été mises en œuvre dans le domaine de l'insertion et de la formation professionnelle (pour le revenu minimum d'insertion [RMI], le RMA et les programmes de formation des demandeurs d'emploi, y compris l'AFPA).

S'il est reconnu sans ambages qu'adapter les services aux particularités locales est nécessaire, il semble que ce constat n'ait pas encore donné lieu à des modifications significatives, en particulier à cause de la fragmentation dont nous avons déjà parlé. Sur cette question, le succès d'une décentralisation *effective* dépend à n'en pas douter de tous les acteurs du SPE, et non seulement de l'ANPE, ce qui soulève la question plus vaste et plus complexe de la décentralisation de l'ensemble des politiques sociales (Marimbert, 2004, p. 105).

Les rapports d'évaluation des CP sont peu loquaces au sujet des effets concrets de la « déconcentration ». Ils décrivent certaines des méthodes de gestion et des compétences formelles qui ont été décentralisées. Or, lorsque des enquêtes à portée limitée ont été menées (dans le cadre du 3^e CP), les effets de la déconcentration n'ont pas pu être établis clairement.

⁴⁸ Les différences entre les deux réseaux ont, jusqu'à présent, constitué un écueil trop important pour que l'idée d'une fusion soit sérieusement envisagée par les responsables politiques. Cette fusion a cependant été annoncée par le président de la République en janvier 2007. C'est un dossier dont héritera le futur président de la République.

⁴⁹ On note que le « rapprochement » opérationnel avec l'UNEDIC, ainsi que les alliances et coopérations avec les autres intervenants du marché du travail figurent comme objectifs éminents du 4^e contrat de progrès.

⁵⁰ Marimbert (2004, p. 44) relève que maintenant, l'UNEDIC est devenu le « deuxième actionnaire » de l'ANPE, après l'État.

⁵¹ « Mais les éléments hérités d'une structure fortement centralisée et conçue pour décliner avec efficacité et réactivité des orientations nationales sur l'ensemble du territoire subsistent. Ils continuent à marquer le fonctionnement interne de l'ANPE au niveau régional et local, notamment du fait d'une conception standardisée de l'offre de services et d'organisation de l'espace au sein de l'agence locale, phénomène renforcé par la démarche de certification qualité du réseau qui adosse les procédures à des modèles définis au niveau central ».

Rappelant que selon le 3^e CP, l'ANPE avait spécialement le devoir de participer à un processus de *territorialisation* (voir tableau 2), l'auteur du rapport intermédiaire d'évaluation note que les enquêtes qualitatives ne montrent qu'une coopération limitée à l'échelon territorial, sauf pour les services de l'État (ANPE, AFPA et services déconcentrés), ainsi que des contradictions se faisant jour entre les échelons régionaux et locaux de coordination (Reynaud, 2003, p. 19-20). Les éléments apportés par le rapport final (Ministère des finances et al., 2004, p. 43 ssq) restent impressionnistes et fondés sur des enquêtes ponctuelles.

Dans l'ensemble, l'examen des transformations observées au cours des trois CP successifs fait ressortir une image bigarrée. Il semble que les réformes de gestion aient été freinées par une tradition centralisatrice et par la fragmentation du SPE. Toutefois, les années 1990 ont été témoin de plusieurs transformations survenues en fonction de priorités politiques. C'est là un élément essentiel pour parler du « contractualisme » et du management public en France : *les virages stratégiques effectués pendant cette période se sont fait hors des règles des contrats.*

Les grandes réformes échappent-elles inévitablement au « contractualisme » ?

Trois événements nous aideront à illustrer ce constat. Tous ont eu une profonde incidence sur les activités de l'ANPE tout en étant « externes » aux règles des CP ; ils ont modifié des règles de base du contrat sans les reformuler explicitement ni même faire jouer leur « clause d'ajustement » ; il en est résulté un écart entre la teneur du contrat et la réalité de l'ANPE, comme il a été noté dans les évaluations des deuxième et troisième CP (Outin, 1999, p. 6 ; Reynaud, 2003, pp. 15 et 33). Ainsi, les activités de l'ANPE ont été considérablement modifiées alors qu'au même moment, le contrat de progrès a été *mis de côté*. Le rapport d'évaluation du 3^e contrat de progrès, publié après l'écriture du présent bilan essaie de relativiser cet écart : en le faisant, il confirme de façon très claire le caractère peu contraignant des « contrats de progrès »⁵².

Le premier exemple est celui du programme dit des « 900 000 chômeurs de longue durée » (CLD), en 1992, sur l'évaluation duquel on revient dans la deuxième partie du présent document de travail. Ce programme avait été instauré par le premier ministre socialiste de l'époque, P. Bérégovoy, qui annonçait le 1^{er} mai à la télévision française qu'à compter du 1^{er} novembre, il n'y aurait plus de chômeurs de longue durée en France⁵³. La déclaration a été faite dans un contexte de hausse du chômage (à l'approche d'élections nationales prévues pour 1993), après que le gouvernement venait de réformer les règles d'inscription des chômeurs et, en octobre 1991, de limoger le directeur général de l'ANPE (Jean Marimbert). Réformer le système d'inscription et lancer ce vaste programme de prise en charge des chômeurs de longue durée remettait en question toute la teneur du contrat de progrès.

⁵² Le rapport écrit en effet, page 76 : « Dans son audit, la mission IGAS-IGF note que le pilotage de l'Agence s'appuie davantage sur les objectifs définis au sein du SPE (le programme triennal glissant et les objectifs annuels) que sur le contrat de progrès. Dans sa réponse, le directeur général souligne que, de son point de vue, partagé par les tutelles, le contrat n'est pas un contrat d'objectif : il « définit les améliorations à «apporter pour que l'agence réponde mieux à ses missions et aux finalités des politiques publiques». Dès lors, le contrat prend naturellement une coloration plus qualitative, cohérente avec une couverture très partielle des thèmes par des indicateurs. Ce point de vue a été implicitement celui du comité lorsqu'il a estimé que, l'évolution conjoncturelle du marché du travail, contraire à la tendance escomptée, et les conventions conclues en 2001 entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC, ne justifiaient pas la passation d'un avenant en bonne et due forme du contrat initial mais seulement une mise à jour des valeurs à retenir pour les indicateurs. Pour lui, les orientations initiales restaient pertinentes ; seules les conditions de leur mise en œuvre étaient affectées et les valeurs de référence de certains indicateurs devaient être modifiées. »

⁵³ Techniquement, la promesse était impossible à réaliser en raison de l'arrivée constante de nouveaux chômeurs qui sont inscrits depuis plus d'un an.

Pourtant, la teneur de ce dernier n'a été ni réformée, ni négociée à nouveau. L'ANPE s'est livrée à un recrutement important (voir tableau 1) et à une réorientation fondamentale, dans un contexte de politisation élevée des résultats du programme à l'approche des élections de 1993, que le parti au pouvoir a d'ailleurs perdues.

De façon similaire, mais dans une conjoncture économique très différente, au moment où le deuxième contrat allait s'achever (1998), le gouvernement a mis en oeuvre, comme les autres États membres de l'Union européenne, la Stratégie européenne pour l'emploi après le sommet de Luxembourg en octobre 1997. Encore une fois, on a introduit un changement fondamental, qui a donné naissance au programme dit « Nouveau départ »⁵⁴, lequel devait être intégré au Plan national d'action français de 1998 (PNAE). Il s'agissait en quelque sorte d'un virage à 180 degrés pour l'ANPE, qui, à l'époque, s'était vu fixer, comme principal objectif, la collecte d'offres d'emploi et la relation avec les entreprises⁵⁵, quoique la lutte contre l'exclusion sociale soit également mentionnée dans le deuxième CP (voir tableau 2⁵⁶). Comme le relève Outin (1999, p. 35⁵⁷), l'objectif de création d'emplois dans le personnel de l'Agence, tel que fixé dans le deuxième CP, n'a pas été atteint, et il a fallu la participation anticipée de l'ANPE au programme « Nouveau départ » destiné aux chômeurs de longue durée et aux personnes difficiles à placer pour forcer le ministère des Finances à créer 500 nouveaux emplois sans délai.

Alors que dans le troisième contrat, le programme « Nouveau départ », qui battait son plein à la fin de la période considérée ici, est cité comme programme phare de l'ANPE, on définit en 1999 des objectifs quantitatifs pour les services destinés aux personnes difficiles à placer, les jeunes éprouvant des difficultés particulières et les bénéficiaires de revenu minimum. Cependant, au même moment, les partenaires sociaux français préparent une réforme en profondeur des règles régissant l'UNEDIC et les Assedic, ce qui, à l'issue d'un débat houleux, se traduit par la mise sur pied du PARE comme programme d'insertion individuelle pour tous les demandeurs d'emploi admissibles à une prestation d'assurance. Or, le gouvernement décide que le service amélioré d'insertion qui devait s'adresser aux demandeurs d'emploi assurés serait offert à *tous les chômeurs*, qu'ils soient admissibles à l'aide sociale ou aux prestations d'assurance⁵⁸. Ce virage s'est traduit par des pressions très importantes sur le personnel de l'ANPE, comme le relève Marimbert (2004, p. 78). Ces nouvelles orientations sont mises en oeuvre à partir de 2001, mais le CP reste inchangé. Dans son rapport d'évaluation, E. Reynaud note que la parenté entre cette nouvelle orientation et l'esprit du CP n'est pas évidente (2003, p. 33)⁵⁹ sans toutefois tirer de conclusion, reportant cette étape au rapport d'évaluation final (p. 35), lequel ne traite pas la question de front puisqu'il « relativise », comme on vient de le voir, le contrat de progrès.

⁵⁴ Littéralement : « Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi – SPNDE ».

⁵⁵ Le rapport final du troisième contrat de progrès est d'ailleurs laconique au sujet de la réalisation de cet objectif : « Nous disposons, dans le cadre de cette évaluation, de peu d'éléments pour apprécier le travail réalisé afin de satisfaire les besoins des entreprises ». (Ministère des finances *et al.*, 2004, p. 43).

⁵⁶ Le tableau 2 montre que les objectifs concernant l'exclusion sociale n'ont pas été atteints dans les délais impartis par le CP.

⁵⁷ En particulier, voir la note de synthèse du rapport, p. 2.

⁵⁸ Le SPNDE s'est métamorphosé en PAP/PARE-ND (Plan d'aide au retour à l'emploi – nouveau départ).

⁵⁹ Voir aussi Reynaud (2002, p. 33) : « On peut tout d'abord s'interroger sur l'opportunité d'un avenant au 3^e [sic] contrat de progrès [...] avec le même souci de réalisme et d'efficacité, on pourrait tout aussi légitimement réfléchir à la définition de nouveaux indicateurs destinés à enrichir la mesure de l'efficacité des interventions de l'Agence. »

Enfin, à la fin de 2003, le ministre de l'Emploi, François Fillon, annonce un tout nouveau programme ministériel (2003-2004) pour le traitement des offres d'emploi, avec de nouvelles obligations pour l'ANPE, sans rien changer au troisième contrat de progrès.

Des contrats de progrès « déconnectés »

Au total, les exemples tirés de l'ensemble de la période des trois premiers contrats de progrès tendent à démontrer que l'ANPE n'a jamais disposé de la marge de manœuvre dont elle aurait eu besoin pour conclure et respecter un contrat (dans des conditions caractérisées par une autonomie, d'une part, et par des sanctions et des avantages de l'autre). Chaque fois qu'un virage a eu lieu, l'État a passé outre au CP et a fait jouer son pouvoir discrétionnaire pour mettre en place des programmes qu'il jugeait légitimes et nécessaires, sans se préoccuper de l'esprit des contrats ni même en changer les termes. C'est ainsi que les CP successifs ont toujours eu l'air, dans une certaine mesure, « déconnectés de la réalité » ou, pire, non pertinents par moments. Combattre le chômage de longue durée à l'approche des élections de 1993, profiter des perspectives ouvertes par la Stratégie européenne pour l'emploi en 1998, et s'adapter aux nouvelles exigences des partenaires sociaux de l'UNEDIC et à leur acceptation subséquente par le gouvernement, tout cela a toujours été beaucoup plus important que respecter à la lettre la teneur des CP.

Ce caractère « déconnecté » s'explique évidemment non seulement par la forte politisation du domaine des politiques d'emploi, mais aussi par la fragmentation du secteur. Cependant, il faut aussi prendre en compte un autre aspect, à savoir *l'absence de système intégré d'inspection, de contrôle et d'évaluation en matière de services pour l'emploi en France*.

5. Évaluation du CP de l'ANPE : aspects institutionnels de l'évaluation

De ce survol des trois CP, on pourrait conclure que les parties contractantes – l'État et l'ANPE – n'ont pas été en mesure de remplir les contrats parce que les circonstances institutionnelles ne s'y prêtaient pas. De fait, il est permis de supposer que les virages stratégiques et exceptionnels décrits précédemment ont joué un rôle d'autant plus déterminant que *le système d'évaluation et de contrôle* fonctionnait de façon ambiguë et sans grande légitimité. En effet, à partir de 1990, la mesure de l'activité de l'ANPE se base sur deux sources : 1° les rapports d'inspection (Inspection générale des finances [IGF] et inspection générale des affaires sociales [IGAS]) et de la Cour des comptes) ; 2° les évaluations officielles des CP.

Maintien de la « méfiance » des inspections et de la Cour des comptes

Dans le système français, la *reddition de comptes* devant le Parlement joue un rôle de second plan. Les institutions publiques rendent des comptes essentiellement aux inspections des ministères et à la Cour des comptes. Durant la période à laquelle nous nous intéressons ici, la « méfiance » dont faisait état le rapport d'inspection de 1989 ne semble pas s'être résorbée, malgré l'introduction de contrats de progrès ayant précisément ce but (Lacarrière-Join-Lambert, 1989).

Toutes les missions et les rapports d'inspection relèvent invariablement des lacunes méthodologiques dans les données fournies par l'ANPE et utilisées dans les rapports

d'évaluation. La Cour des comptes, par exemple dans son rapport de 2000, ne mâche pas ses mots à cet égard, se disant peu impressionnée par les résultats de l'ANPE jusqu'en 1999⁶⁰.

Organisation de l'évaluation et diffusion de ses résultats

Comme nous l'avons déjà indiqué à la section 3, lorsqu'un système d'évaluation a été introduit pour les CP de l'ANPE, l'État a décidé de le réduire à sa plus simple expression et de l'organiser de manière à pouvoir en contrôler fermement la production, limitant ainsi la diffusion des résultats dans une situation caractérisée par une forte politisation du dossier, par la précarisation du marché du travail et par une grande tension entre les ministères du budget et du travail. Même lorsque la situation du marché du travail s'est améliorée, et malgré la création d'institutions spécialisées en évaluation ailleurs en France, le modèle initial d'évaluation des CP n'a jamais été révisé. Le modèle actuel met toujours au centre de la procédure d'évaluation les ministres du budget et du travail... avec le directeur général de l'ANPE⁶¹. Ce genre de structure contredit une des principales caractéristiques originales de l'« évaluation à la française » (Duran *et al.*, 1995), basée sur le pluralisme et l'indépendance. Ici, l'évaluation et la gestion courante ne sont pas séparées. Il n'y a jamais eu de « zone d'autonomie par rapport au politique et à l'administratif » (pour reprendre les termes de Jean Leca⁶²) dans l'évaluation des contrats de l'ANPE.

C'est ainsi que la démarche d'évaluation est à la fois conflictuelle et marquée par les déchirements entre les Finances et la haute direction de l'ANPE ainsi que par des alliances ou rivalités variables entre ce ministère et celui du travail. Ces caractéristiques étaient prédominantes durant le premier cycle d'évaluation, qui a donné des résultats peu probants.

⁶⁰ Extraits du rapport de 2000 de la Cour des comptes [rapport public, chapitre IV –1 (l'ANPE), p. 448-477] : « 1 - L'augmentation des dépenses de personnel, qui sont passées de 3,1 MdF en 1992 à près de 4,3 MdF en 1999, résulte des créations régulières d'emploi, de l'amélioration des qualifications, mais aussi des améliorations accordées tant aux actifs qu'aux retraités. Les dépenses consacrées à l'informatique font l'objet d'un processus budgétaire peu satisfaisant. La capacité immobilière de l'établissement, qui a peiné à mettre en œuvre les technologies les plus modernes ne s'adapte qu'avec retard à l'arrivée de personnels supplémentaires. Le code des marchés est diversement suivi par chacune des directions de l'ANPE. Les contrats de progrès constituent, depuis 1990, une tentative intéressante, mais encore imparfaite, d'organiser dans un cadre pluriannuel l'emploi des moyens mis par l'État à la disposition de l'agence pour atteindre des objectifs mieux définis. 2 - L'agence ne dispose généralement pas d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des prestations de services dont elle fait bénéficier les demandeurs d'emploi. Les dispositifs de formation gérés par l'agence pour le compte de l'État ne font pas davantage l'objet de suivi ».

⁶¹ Le rapport final d'évaluation du 3^e contrat de progrès le reconnaît, au demeurant, quand il écrit, de façon autocritique : « Le comité d'évaluation est un peu endogame. L'essentiel de la matière première qu'il a exploitée a été fournie par l'agence et les experts extérieurs. Les autres contributions furent modestes. Les membres du comité qui jouent un rôle significatif sont les représentants de l'agence et des administrations (DGEFP – DARES – Budget). On peut s'interroger sur le point de savoir si la critique exercée par les autres membres – dès lors qu'ils sont assidus – assure un contrepoids suffisant aux premiers qui sont en quelque sorte juge et partie. La difficulté et l'ampleur du sujet ne justifieraient-elles pas une ouverture plus large : on a évoqué le régime d'assurance chômage, on pourrait aussi penser à des représentants de partenaires de l'ANPE, à des universitaires chercheurs... On peut d'ailleurs s'étonner de la rareté d'informations régulières, sur un sujet aussi complexe et délicat que la gestion du marché du travail, qui ne proviennent pas des deux opérateurs principaux. Ne conviendrait-il pas de confier aux services d'études et de recherches publics ou parapublics une mission permanente de suivi des grands organismes liés à l'État par une convention et un contrat ? N'est-ce pas une des conditions d'un progrès significatif dans la direction d'une appréciation de la performance, dont la généralisation est un des thèmes principaux de la réforme de la gestion publique initiée par la LOLF ? » (Ministère des finances *et al.*, 2004, p. 67).

⁶² Si on lui laisse une « zone d'autonomie » (Barbier, 1999, p. 376, d'après Leca), par opposition à une stricte subordination au politique et à l'administratif, l'« instance » pourrait constituer un forum efficace pour l'acquisition collective et coopérative d'information. Elle pourrait ainsi assurer une légitimité scientifique et politique à l'évaluation (Lascombes et Setbon, 1996, p. 10-11).

Le deuxième rapport, portant sur la période 1994-1998, a été produit, sans toutefois connaître une large diffusion. Ses ambitions ont été limitées par le manque d'accès de l'instance d'évaluation à des études indépendantes (Outin, 1999), ce qui devait se répéter par la suite. Le secrétaire de l'instance a relevé que l'évaluation n'avait pas été effectuée conformément aux recommandations du Conseil scientifique de l'évaluation existant à l'époque. Il a aussi souligné à de nombreuses reprises des problèmes d'ordre méthodologique (Outin, 1999, p. 11-15). Bien que d'une façon moins marquée, les derniers rapports font état de problèmes méthodologiques similaires (Reynaud, 2002 ; 2003 ; Ministère des finances *et al.*, 2004).

On peut faire trois grandes observations à cet égard.

1° En raison de son manque d'indépendance et du rôle dominant joué par les principaux acteurs, le comité d'évaluation n'a toujours eu qu'un accès limité à des études indépendantes, et a donc dû accorder une importance démesurée aux données internes de l'ANPE. Outin (1999), par exemple, relève qu'il n'existe aucune mesure indépendante de la « part du marché » de l'ANPE relativement aux offres d'emploi⁶³. De manière générale, il déplore le manque de ressources et le manque de temps qui ont empêché le comité de commander des études plus poussées.

2° De façon plus générale, les rapports fournissent des renseignements détaillés sur divers aspects des activités de l'ANPE, mais ils ne suivent pas le modèle classique d'une évaluation, qui mettrait les résultats concrets et les relations causales au centre des questions sur les résultats. Par exemple, les sondages (d'employeurs et de chômeurs), bien qu'ils puissent rendre compte de la satisfaction de la clientèle, n'informent pas pleinement les évaluateurs sur les résultats. La vaste quantité de données – données internes, statistiques, indicateurs – rassemblées pour la rédaction des trois rapports successifs n'a pas été intégrée jusqu'ici à un cadre d'évaluation logique et rigoureux.

3° Enfin, il est intéressant de relever un fait que l'on peut considérer comme une anomalie : la principale réforme mise en oeuvre dans les programmes d'emploi au début des années 2000, soit l'instauration des projets d'action personnalisés (PARE), qui sont devenus le système de base depuis 2001 et ont constitué le produit phare de l'ANPE (PAP-ND) dans la période considérée, *n'a jamais été évaluée ni analysée dans le cadre du troisième CP*. En effet, en raison de la participation déterminante de l'UNEDIC à cette démarche, on a mis sur pied une procédure spéciale pour l'évaluation des résultats, procédure qui, en 2004, n'avait donné que des observations limitées. Contrairement à ce que supposent les ententes conclues entre les partenaires sociaux, aucune évaluation globale n'a été publiée, à notre connaissance, à l'époque où ces lignes sont écrites⁶⁴. De même, l'évaluation de l'externalisation des services a également été effectuée séparément de l'évaluation du troisième CP.

Dans l'ensemble, la formule d'évaluation, la non-diffusion des résultats auprès du public, le fait que l'évaluation repose en très grande partie sur des documents et analyses internes et la fragmentation de la procédure ne contribuent ni à la légitimité ni à la cohérence des contrats de progrès, et tendent même à les miner, compte tenu du fait qu'ils ont été, en outre, peu opératoires lors des grandes décisions (voir section précédente). Ainsi, l'introduction du « contractualisme » dans le SPE français par les « contrats de progrès » ne semble pas avoir modifié les caractéristiques institutionnelles fondamentales du système.

⁶³ Voir par exemple la note de synthèse du rapport d'évaluation de 1999, pp. 2-3. Dans le rapport 2000 de la Cour des comptes, on lit que « La fiabilité de l'indicateur de la "part de marché" de l'ANPE ne doit donc pas être surestimée » (p. 465).

⁶⁴ Le rapport final d'évaluation du 3^e contrat de progrès justifie indirectement et partiellement cette situation en affirmant que cette évaluation comporte des difficultés méthodologiques considérables (Ministère des finances *et al.*, 2004, p. 36).

6. L'insertion du « contractualisme » dans le contexte institutionnel français

Notre étude des conséquences de l'instauration des CP à l'ANPE dans les années 1990 doit être interprétée dans un cadre plus vaste. En effet, on ne peut comprendre comment le « contractualisme » touche la gestion du SPE en Europe sans parler de ses effets sur le contexte politico-administratif du pays en cause. Pour comprendre le constat selon lequel le type particulier de contractualisme illustré par les contrats de progrès s'est traduit par des changements peu significatifs dans le SPE en France jusqu'ici, il faut le rapporter au contexte du « modèle français » traditionnel de l'administration et de la politique.

Jusqu'ici, il n'y a pas vraiment eu de volonté ferme d'introduire le contractualisme dans le sens de laisser davantage jouer les forces du marché ; cette volonté ne commence à émerger que depuis quelques années, et d'une façon tout à fait limitée si on la compare à d'autres pays comme les Pays-Bas. Les innovations et les débats en cours n'excluent certainement pas la possibilité de recourir davantage au marché un jour ou l'autre, mais à court terme, cette mesure serait certainement encadrée de près et resterait proche de l'expérience des années 1990. On en conclut donc à des retombées limitées du « contractualisme » en France, aussi bien en matière d'externalisation (sous-traitance de services) que de contrat de performance.

Cependant, en ce qui concerne l'ANPE, deux hypothèses peuvent être avancées sur la cause de cette incidence limitée. La première est structurelle, tandis que la seconde pourrait être conjoncturelle. La première a trait à l'héritage jacobin (Barbier, 2004). La seconde touche un double phénomène qui perdure depuis dix ans, soit la politisation élevée des politiques de l'emploi et le rôle des médias.

En ce qui concerne l'aspect structurel, il faut souligner que l'État français se démarque par la centralisation et par la conception politico-administrative selon laquelle l'État central est un quelque sorte une incarnation de l'« intérêt général ». Cela explique que le rôle central que jouent les hauts fonctionnaires (les « grands corps⁶⁵ ») sans avoir trop de comptes à rendre, et dans le cas du SPE, l'accès limité du Parlement aux données et aux débats. Cela explique aussi que l'État soit structurellement réticent à « contracter avec lui-même » et à adopter les nouvelles méthodes de gestion publique. La centralisation du gouvernement, en France, commande toujours un « quasi-monopole » en matière d'expertise et d'analyse des politiques, bien que naturellement, une part importante des études soit sous-traitée⁶⁶. Le ministère des finances et l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques, qui fait d'ailleurs partie de ce ministère) jouent ici un rôle de premier plan, de

⁶⁵ Duran et al. (1995, p. 54) notent que : « L'État français a toujours reposé simultanément sur la figure de l'ingénieur et du juriste pour “produire” une société au nom de l'autorité publique. Historiquement, c'est ce qui légitime la supériorité de l'État sur la société civile, laquelle est en même temps considérée comme échappant à l'État. [...] De cette manière, les structures actuelles ou potentielles d'évaluation des politiques se trouvent intimement liées à des fonctionnaires qui s'occupent traditionnellement du contrôle administratif. »

⁶⁶ Sur le plan empirique, ce « quasi-monopole » a été décrit avec justesse récemment dans un rapport spécial commandé par le Sénat français et comparant la France aux États-Unis (Bourdin, 2001) à la suite d'une mission sénatoriale dans ce pays. Contrairement aux États-Unis, au Royaume-Uni et à l'Allemagne, la France n'a à peu près aucune fondation ou organisation indépendante. Actuellement, on compte moins de quatre petites organisations de cette nature (Bourdin, 2001, p. 18-25).

concert avec les organisations centrales d'inspection et de contrôle (Cour des comptes, Conseil d'État) (Perret, dans CSE 1993, p. 76). Cette situation ne peut que circonscrire l'autonomie de services comme l'ANPE et rendre illusoire, du moins en partie, la notion même de « contrat ». Nos entretiens avec plusieurs hauts fonctionnaires nous ont montré que cette difficulté structurelle d'inventer des « organismes indépendants » existait ailleurs⁶⁷.

Cependant, c'est aussi en raison de la forte politisation du secteur de l'emploi qu'il s'est avéré si difficile de transformer cette situation en quelque sorte figée. En raison de la mauvaise situation du marché du travail depuis plusieurs dizaines d'années, les grands virages de l'ANPE ont toujours été liés 1° à la politique partisane et 2° aux communications politiques et aux relations entre les politiques et les médias. Si le lien avec la politique partisane est plutôt propre à l'ANPE (et à l'UNEDIC), par comparaison avec les autres organisations de protection sociale, le rapport entre politiques et média est probablement plus général dans le cas de la France : le journalisme d'enquête n'est pas très répandu en France, et les journalistes spécialisés dans le secteur de l'emploi et des politiques sociales semblent dépendre fortement de leurs contacts politico-administratifs. C'est ainsi qu'au cours des dix dernières années, chaque échec présumé de l'ANPE a été scruté à la loupe dans un contexte de polémique intense faisant de celle-ci un bouc émissaire sur la question du chômage (voir notre deuxième partie dans le présent document).

On sait que pour des raisons de fonctionnement démocratique du débat public, les évaluations de politiques publiques, surtout les évaluations cohérentes devraient être publiées : mais, jusqu'ici, l'administration française résiste obstinément à l'évaluation (Barbier, 2004).

Ainsi, la marge de manœuvre considérablement réduite observée actuellement pour ce qui est d'un « contractualisme authentique » pourrait s'expliquer par l'ensemble des facteurs qui précèdent. Pour adopter une démarche contractuelle plus cohérente et efficace, il faudrait des conditions nouvelles, lesquelles pourraient faire l'objet de décisions étudiées actuellement. En effet, attendu que des débats importants sont en cours, alors que l'on a publié en 2004 des documents d'évaluation pour la première fois en treize ans et que les élections présidentielles peuvent constituer une nouvelle fenêtre de réforme après l'adoption de la loi de 2005, au moment où les partenaires (notamment le patronat à l'UNEDIC) réclament activement une plus grande efficacité des services de l'emploi, la conjoncture des dernières années n'a jamais été aussi favorable qu'aujourd'hui, ce qui pourrait procurer aux tenants d'une réforme une occasion à saisir en 2007.

⁶⁷ Nous n'avons pas fait de recherche exhaustive sur cette question, et les éléments concrets tirés de nos entretiens sont modestes.

DEUXIEME PARTIE :
LES RISQUES POLITIQUES DE L'EVALUATION
UNE ETUDE DE CAS DES ANNEES 1990⁶⁸

⁶⁸ Ce texte paraîtra sous le titre “Evaluation and political communication in the French Public Employment Service », en 2007, dans *Open to the Public, Evaluation in the Public sector*, R. Boyle, J. Breul et Peter Dahlen-Larsen, dir. Rutgers, N.J. Transaction Publishers.

1. Evaluation as a political activity: consequences for dissemination

The fact that evaluation cannot be seen as autonomous from politics is well established in evaluation literature (Weiss, 1993; Patton, 1997). Yet it may be argued that the consequences of this are underestimated to some extent.

Evaluation and political communication

According to C. H. Weiss, there are three main reasons why evaluation and politics are closely linked: policies and programmes are “the creatures of political decisions”; evaluation reports “enter the political arena”, and last but not least, “evaluation itself has a political stance” (Weiss, 1993, p. 94).

Hence it has become rather well accepted that abiding by evaluation standards entail anticipating possible attempts to “curtail evaluation operations or to bias or misapply the results” in order to avert or counteract such activities from interest groups (Patton, 1997, p. 343-344). However standards and guidelines seldom make specific mention of the particular role the media play in this respect. Given the increasing role played by ‘political communication’ in developed countries, media are however bound to be one of the privileged channels interest groups would try and use in order to further their strategies.

Hence it is necessary to explore more in-depth the relationship existing between *political communication* and *evaluation dissemination*. One of our assumptions is that this relationship depends on the particular role the media play in a particular polity (within the structure of the political system), also varying according to the specific domain of public policy that is involved. In the limits of this paper, the case study analysed can only be representative of the specific area of unemployment programmes in France, although probably many implications can be extended to broader areas of policy.

From the experience studied in France we contend that, in a context where evaluation is weakly established – see further and Barbier, 2004 – the media actually play a role which is extremely adverse to the dissemination of evaluation. We will show that the particular area of unemployment policies, which, in the last 30 years has always been highly politically sensitive, displays extreme features in this respect.

Generally speaking, the relationship of evaluation to the media cannot be seen as univocal. Not to mention its high involvement in the symbolic construction of reality, political communication actually has a Janus-type nature, at the same time *cognitive* (conveying information) and potentially *manipulative* (as a result of strategies to construct reality in a certain way corresponding to the interests of political actors, Gerstlé (1992), p. 14-16).

With regard to the media, C.H. Weiss noted that “when the mass media report an evaluation, it gets widespread attention. It also reaches policy actors (...) they cannot sweep the findings under the rug” (1998, p. 307-308). Here she stressed the cognitive aspect of communication and envisaged the media as channels for disseminating truths that otherwise would be ignored or even concealed.

But this appraisal, in today’s context, may be considered as rather optimistic and underestimating the existing wide margin for manipulative strategies. Indeed, C.H. Weiss also notes that the media’s participation in dissemination of evaluation findings generally

presupposes that “an evaluation coincides with journalistic values – such as public concern, the explosion of myths, timely political news, conflict, paradox, or reportorial agenda”. It would then follow that, in the process of media dissemination, evaluation values are subordinated to media ones.

Journalistic values are certainly not homogenous for all kinds of media and all types of journalists⁶⁹. Yet, evaluation and journalistic values are basically heterogeneous.

Most often commonly spread values of journalism (for instance, scoop, political partisanship) today certainly conflict with international evaluation standards. This is for instance the case with the guidelines the French evaluation society recently adopted (competence; pluralism; independence; transparency; respect for individuals; responsibility⁷⁰).

Indeed, because their value systems are so diverging, the media may easily provide adequate channels for what C.H. Weiss names ‘evaluation as subterfuge’ (1998, p. 21-23). She lists various objectives of subterfuge, among which one is ‘public relations’, where evaluation is seen as self-glorification, or where it amounts to ‘whitewash’ or ‘eyewash’. “A whitewash attempts to cover up program failure by avoiding objective appraisal” (p. 22). The case study we will be analysing here is typical of this strategy of political actors, a strategy into which, as we will see, the French media have participated, more or less knowingly.

It is difficult to tell whether problems of ‘credibility’ have become equally crucial for politicians and for the press. Yet, as Patton has it, credibility is a key feature of evaluation: “the more politicised the context in which an evaluation is conducted and the more visible an evaluation will be in that politicised environment, the more important to credibility will be an independent assessment of evaluation quality” (Patton, 1997, p. 351). Probably from a long term perspective, credibility has to be sustained not only for evaluation, but also for politicians and the press alike. This question is well illustrated by recent developments in the UK.

‘Spin doctoring’ in Britain: when trust is jeopardized by communication

The recent British situation exemplifies perhaps in an extreme manner the importance which political communication has come to take in our democracies: this dimension of politics has to be taken very seriously by evaluators who are inevitably situated in the ‘political arena’.

Tony Blair’s government is generally associated with new developments in Britain: “Throughout his time as prime minister, he has shown himself to be obsessed with image and message and manipulation – what everyone calls spin” which “he took well beyond the previous practice” (*the Economist*, Aug, 30, 2003, p. 10).

However, presently, journalists in Britain have seemed to concur on the fact that ‘spin’ has now come to be “counter-productive. Mr Blair risks being disbelieved regardless of the facts, where in his early years he tended to be believed regardless. The spin must go” writes the *Economist* (ibid.). A similar assessment comes from Hugo Young, a well known and respected journalist: “It is true that some of the spinning has been carried to excess (..) too

⁶⁹ What is dubbed as the British ‘gutter press’ (tabloid press), as opposed to the broadsheets is one instance of this. In the case of tabloids, Piers Morgan, the *Daily Mirror*’s editor has summed up things very candidly: “You have to be a scoop-led newspaper to generate excitement in your product to drive sales” (*The Guardian*, May, 7, 2004, p. 9).

⁷⁰ Note that in 2006 the French society has added a seventh guiding principle: opportunity.

many propaganda battles went beyond the limit of acceptable untruth (...) ministers need trust. Their whole project depends on belief in statistics nobody can verify. When one side (...) says every family has lost £ 6,000 under Labour, and the other side says every family has gained £ 700, what is the voter to make of it?" (*The Guardian*, 29.7.2003, 'Every prime minister needs an Alastair Campbell'⁷¹). But assessing which figure is adequate is also a typical goal of evaluation studies.

However, evaluators, like political scientists are not only interested in understanding the "excesses" of political communication, from a normative point of view where one considers that manipulation overcomes any cognitive function and trust disappears, profoundly damaging the democratic process⁷². They must realistically consider that the manipulative aspect of political communication has come here to stay and is part of the pattern of the political process into which they are obliged, professionally, to feed impartial and independently assessed data, information, conclusions and recommendations. Evaluators need a realistic assessment of the dangers associated to political communication. Hugo Young notes: "Few official facts and figures are politically neutral, and none is incapable of manipulation one way or the other. In the struggle to capture the public mind, spinning is the most elementary weapon (...) the leader needs to keep some kind of handle on an agenda that would otherwise be wrenched from him. The public needs this too". He concludes that, all in all "no British leader, given the media ranged against him, could ever give it [spinning] up." (ibid.)

To a lesser extent than in the UK, 'spin' also exists in France. But it is very seldom discussed in the large public debate and mostly confined to academic discussion, of which Bourdieu's work has been typical. Yet one important French difference when compared to Britain lays in the structure of relationships of the press and the political system. In France, the press has been, on the whole, much less adversarial than in Anglo Saxon countries. Which means, as we will see in our case, that lessons might be different for evaluation in this country.

2. A French instance of 'capture': the context of the Public employment service

Our case study is taken from the French political campaign in the run-up to the 1993 general election for Parliament. Election campaigns are particularly interesting because they illustrate and enhance structural features of the struggle for power by contending parties (Gerstlé, 1992, p. 67-69). There are moments when 'symbolic overheating' happens (Ibid., p. 69), because political parties are all competing for a "definition of reality", which will win them votes, while at the same time no side really controls the way things are going to end up with the actual poll. In such a situation evaluation findings provide an important commodity, which is processed and transformed before being fed into the political discourse.

⁷¹ Alastair Campbell was T. Blair's 'spin doctor' till 2003 and was particularly involved in the Kelly affair controversy.

⁷² Geoff Mulgan, T. Blair's director of strategy and policy recently said: "Commercial communication, like political communication, indirectly promotes the idea that there are no truths, only strategies and claims" (*The Guardian*, May,6, 2004, p. 9).

The example we present illustrates the way a political campaign constantly overlapped with the evaluation process and how it used data, figures and analyses in order to construct a situation which was intended to be strategically convenient for the political party in charge of government at that time, i.e. the French Socialist Party.

Before turning to the case itself, and the various actions implemented in the period from 1991 to the beginning of 1993, where elections took place, we will present its broader context.

*The institutional context of the case study*⁷³

Indeed, it is not only for the sake of this interesting case study that we have selected it; it is also because it allows us to show distinctive characteristics of the French situation, which pertain to the conditions of possibility of evaluation in the country.

These characteristics are essentially three:

- a) the comparatively weak status for evaluation in France, which is certainly a key factor explaining why the particular ‘capture’ of evaluation findings proved possible; however it is obviously not the only one;
- b) a second important factor is related to the structural role of the media;
- c) in the run-up to the 1993 election, the combination of both factors explain that it was possible for the then employment minister and government to manipulate evaluation findings with the project of creating a political environment they considered favourable for their electoral success⁷⁴.

Given that our study focuses on evaluation, we will only briefly overview the second factor. An in-depth comparative appraisal of the respective roles of the media within, say, the French and the British or American polities would be interesting to implement but is beyond the present paper: here we will be content with simply considering material we draw from documentary evidence, personal observation and a limited number of interviews of journalists which were involved in the case studied. When interviewed, they stressed the fact that, so far, little tradition has existed in France for a type of journalism which investigates facts thoroughly and controversially and might at the end result in major confrontations with central government, potentially leading to Watergate-type situations.

In the domain of social policies, and more precisely, policy regarding unemployment, our interviews have shown that specialised journalists represented a small world, a significant group of them having close relations to the minister⁷⁵ in charge in the early 90s (Martine Aubry). At least at the time considered, they tended to rely very much on the minister herself for information and conducted limited independent investigation. Another aspect of the case is also that, among social institutions, the French public employment service (PES) has certainly had a tradition of closely protecting itself against inquiries from outside researchers and journalists ever since its creation in 1967 (Barbier, 2005b and part one of the present document).

⁷³ This presentation has been shortened from the original document because it partly overlapped with some of the developments in part one of the present document.

⁷⁴ Eventually, the Socialist party lost elections in March 1993.

⁷⁵ The minister in fact is not a minister in the British sense, but rather a Secretary of State.

Hence, this situation resulted in the journalists' structural dependency upon the minister, which led to two opposite attitudes: lacking any independence for assessing the facts by themselves, they were either (i) very much in favour of the minister's stance on the necessary reform of the PES (thus in a way playing in the hands of the minister), and participated in the general negative appraisal of the PES's presumed ineffectiveness – which was a sort of common knowledge at the time, or (ii), at the exact opposite, would suspect any information which came from the minister's circle, in a way reinforcing a long-term suspicion about the French PES, which has been well documented in successive official reports (Barbier, 2005b).

This is well illustrated by the case study: at the beginning of the political campaign, the press and media had a very positive position regarding the minister's action (early and mid-1991), while at the end of the period, after a special programme has been launched and evaluated, their position turned neatly more critical (late 1992). In both cases yet journalists had no really independent channels through which acquire critical data and information, and especially, as we will see, in a situation where PES evaluation was certainly not implemented according to international state-of-the-art standards.

The weak position of evaluation in France: modernisation and evaluation from the late 80s and after

Evaluation has remained only weakly established in France (Barbier, 2004). A key feature of the French context is the centrality of the state and the embedded notion that it is endowed with '*intérêt général*'. This explains that top civil servants (the *Grands corps*)⁷⁶ play a key role, with limited individual accountability, and, in the particular case of the PES, limited access of Parliament to data and debates about the PES. Moreover, central government in France still commands a 'quasi-monopoly' in matters of policy analysis and expertise, although of course a significant part of studies is outsourced⁷⁷. The ministry of finance and INSEE (the national statistical agency, which is part of it) here play a prominent role, associated with the central audit and control agencies (*Cour des Comptes*, *Conseil d'Etat*) (Perret, in CSE 1993, p.76). This situation was, from the start, bound to limit the autonomy of ANPE and to render at least partly illusory the very notion of a 'performance contract' associated with precise and independent evaluation procedures⁷⁸.

Foundations for a French-style NPM however have always remained rather ambiguous and fragile, as the difficulties to introduce and institutionalise evaluation activities have exemplified and as controversies persist over the role of management in public administration, sometimes even seen as opposed to 'democracy' (Duran et al., 1995). Nevertheless, recent reforms have altered this situation, notably with the implementation of a completely

⁷⁶ Duran *et al.* (1995, p. 54) note that « The French state has always relied simultaneously upon the figure of the engineer and the legal scholar in order to 'produce' a society in the name of public authority. Historically, this has legitimised the state's superiority over civil society, which at the same time is assumed to be outside state's control (...) In this manner, actual or potential policy evaluation structures find themselves closely linked to the civil servants who have traditionally been in charge of administrative control ».

⁷⁷ In empirical terms, the 'quasi-monopoly' was recently described adequately by a special report commissioned by the French Senate, comparing the US and French situations (Bourdin, 2001), after a senatorial mission to the US. Contrary to the US or UK and German situations, independent organisations or foundations are practically inexistent. Presently less than four such small organisations exist today (Bourdin, 2001, p. 18-25).

⁷⁸ Interviews with top civil servants have demonstrated that this structural difficulty to invent 'independent agencies' is also experienced elsewhere in France.

overhauled budgetary procedure (introducing systematic evaluation), the results of which still remain to be assessed. Even today evaluation is still new in France, but in the early 90s, it was even newer, which explains the choices made at the beginning of the 90s in the domain of evaluating PES activities.

In the PES, in 1991, a first ‘evaluation committee’ for the “*contrat de progrès*” was set up (see part one of the present text). The government had in mind to organise evaluation in such a manner that it would firmly control its process and findings, thus limiting its dissemination in a situation which was marked by high politicisation of the matter and by an adverse labour market situation, in the context of a serious tension between the Treasury and the Employment Department. This situation had much importance at the time of our case study, but it has been more or less ‘structural’ ever since. The evaluation process in the PES (see part one of the present text) has at the same time been ridden with conflict and closely marked by the competition of views between the Treasury and ANPE’s top management, with varying alliances or oppositions between the latter and the Employment ministry. But everything remained behind doors which were closed to the press and the public⁷⁹.

Such a situation was bound to have important consequences for the dissemination of evaluation and the strict control various governments exercised on it. Evaluation, when it abides by generally accepted international standards (especially consistent and democratically publicised evaluation) has to distinguish itself from purely opportunistic government reports, but also from journalistic accounts and ‘spin doctoring’. In the French case, these distinctions, in the field of employment policy and the PES have always remained very fragile indeed, whereas the French administration has been able to maintain its dogged and successful resistance to evaluation.

Involving intense political communication as a key ingredient, the so-called ‘900,000 Long-term Unemployed programme’ in 1992, during the first performance contract (“*contrat de progrès*”) proves an interesting illustration of this situation.

3 . Capturing evaluation in four stages during the election campaign

Elections and unemployment figures, government action

1991-1993 was probably the worst period for unemployment in France in recent years. At the beginning of 1991, the unemployment rate started to grow steadily and the perspective clearly emerged among politicians that the current Socialist government would be brought to account for unemployment reaching 3 million people by the next general election. In December 1990, the number of people registered with ANPE⁸⁰ was at 2.5 million; in February 1992, the corresponding figure was about 2.8 million. When Martine Aubry, the Socialist Labour minister left her office after the March 1993 electoral defeat, she insisted to publish

⁷⁹ The second report for the period 1994-98 was eventually produced – but not widely disseminated. Its ambition was restricted by the limited access of the evaluation steering committee to independent research (Outin, 1999). The secretary of the committee stressed the fact that evaluation was not conducted along the recommendations of the then existing *Conseil scientifique de l'évaluation*. He also repeatedly pointed to methodological problems (Outin, 1999, p. 11-15). Albeit in a more subdued fashion, similar methodological problems feature in the latest evaluation reports (Reynaud, 2002; 2003).

⁸⁰ For specific reasons, the number of category 1 claimants has functioned in France as the key labour market indicator (Barbier, 1993).

her 'last' unemployment figure (for February 1993) at 3 million. Yet before this brave move, diverse Socialist circles had been very active in 'spinning' about the unemployment figures.

With hindsight, political communication initiatives and partisan actions take doubtless coherence, which was not obvious at the time⁸¹. Ex-post, this can be reconstructed as a four-stage 'plan': yet, as is often the case with political strategies, it is highly improbable that the sequence of stages and their overall programming was devised and implemented by any single actor. Actors interviewed⁸² for the writing of the present paper also doubt the existence of a comprehensive strategy.

First stage: a campaign about 'bogus' unemployed claimants ('faux chômeurs')

For actors interviewed which were inside the ANPE system at the time, the first operation of political communication came as a bolt out of the blue. Interestingly it clearly used statistics and raised questions which were very precisely in the realm of the evaluation of the PES's performance.

In October 1990, the Socialist government had commissioned INSEE, the government statistical office, to make a fresh review of unemployment indicators, and especially on the point of two diverging statistics, the official Labour force survey, and the claimants' count, i.e. the people registered with the PES. Following up on a similar report completed by Mr. Malinvaud, a former general director of INSEE in 1986, the report was written by two INSEE top-ranking public servants, MM. Lucas and Dubois and issued in March 1991. As far as we are concerned here with their content, their main conclusion was very well known to the academic and expert community: given their completely different definitions of unemployment, both figures were bound to diverge, and the difference was clearly explained – although a small proportion of it remained unexplained for technical reasons. The overall difference between both measures was around 700, 000 (Barbier, 1993)⁸³, i. e. the ANPE register displayed, altogether, roughly 700,000 more unemployed than the ILO abiding INSEE survey. Resulting from a serious professional assessment, this figure was to be used immediately in political communication.

In a pure 'spinning' context, Michel Charasse, at the time Socialist Budget minister and a close aide to President Mitterrand, was quoted in a leader interview to a weekly, *Le Point*, in early September 1991: he argued that there were certainly not 2.7 million unemployed (the current ANPE indicator) in France and hinted that all mayors were well aware of frauds and 'scroungers'. The weekly's headline read: "Scandal: 700,000 bogus unemployed" [*Le Point*, 14/9/1991]. The article went on pretending that all experts in France – in contradiction with INSEE's recent report – were well aware that many bogus unemployed existed in France⁸⁴. It also detailed presumed fraudulent strategies and the weak control ANPE had over the situation.

⁸¹ Much of the observation material used for writing this article was gathered from an 'insider' position, when the author was ANPE's Director of statistics, research and evaluation from January 1991 to May 1993.

⁸² On top of our various interviews conducted at the time of the programme and its immediate wake, we have conducted renewed interviews, about ten years after it with a dozen actors who should, obviously, to remain anonymous.

⁸³ Roughly, the composition of the 700,000 difference resulted from the aggregation of (i) around 900,000 persons which considered themselves 'unemployed' but were not according to ILO standards; 330,000 individuals which were considered 'unemployed' along the same standards but did not register with ANPE; and (iii) finally, a remaining 120,000 persons which were to be 'explained'.

⁸⁴ Technically it is important to note that, contrary to the UK case, registered unemployed in France are not, as a consequence, eligible to benefits. At the time, only about 50% of the total were eligible.

Taking ANPE's general direction by surprise, the media campaign somehow set the general context for the public debate about unemployment in France in the following months, where the PES was destabilised. This destabilisation was crucial because it pointed at the same time to ANPE's presumed ineffectiveness and to its responsibility in high unemployment figures. Actually, at this first stage, the Labour minister was also criticized by the weekly, which published an ironic portrait of her. She reacted by supporting ANPE's work, albeit with limited enthusiasm, and while stressing that the PES had to upgrade its services.

Because of the design of the PES's evaluation we have described⁸⁵, it was out of question that evaluative intermediate conclusions about the performance contract could be fed into the public debate: journalists ignored them completely as long as they were kept secret.

Second stage: ousting the general director

The firing of ANPE's general director, Jean Marimbert in October 1991, was a second stage of the 'campaign'. The decision was taken by the Labour minister after discussions with him during the summer, of which one important aspect was the reform of ANPE's registration rules, a reform hastily completed by December 1991 which reinforced controls and sanctions. Jean Marimbert was wary of the impact of the projected reform. Hence he was considered resisting the ministerial project, arguing that it would jeopardize the current performance contract, and that it was contrary to its negotiated objectives: these entailed a balanced approach to both employers and unemployed, while the minister's current intent was in favour of first 'treating' the unemployed, and especially the long-term ones. Indeed this U-turn in ANPE's activities was decided with utter disregard of the existence of the performance contract (see the first part of the present text). Long-term unemployment was still rising alarmingly and, seen as accountable, the government had to act, at least symbolically. It was possible to *at the same time* present the priority given to the long-term unemployed as testifying for a solidaristic policy against social exclusion and reap the benefits of an updating of the claimants' count. Cancelling the registration of a person registered for more than one year, even only for one day, brings the benefit of a decrease of long-term unemployment when the person registers again and starts as a 'new' unemployed person. Meanwhile, in September 1991 and 1992, the minister's aides tested the opinion of the electorate as to their reaction regarding a possible strengthening of controls and sanctions. Reactions were positive but contradictory (Barbier, 1993). The drive towards more control and sanctions was presented as a necessary step towards more 'solidarity' in the ministry's publications⁸⁶.

Here again, it is interesting to analyse how political communication and evaluation connect despite their completely different rationales. Sticking to the performance contract, the general director argued that ANPE was working in conformity to its commitments, which were evaluated. On her side, the minister argued that it was obvious that ANPE was inefficient and had to change. The media here played again an important role. A key interview was organised by one among the minister's closely associated journalists in *Le Nouvel Observateur*, Martine Gilson, one of the mainstream left-wing weeklies. According to our interviewees, it functioned as a trap for Jean Marimbert. The general director's defence of

⁸⁵ See sections 3 and 5 of the first part of the present text.

⁸⁶ The polling firm SOFRES, checked that after sanctions had been strengthened, opinions were still in favour of increasing them, a theme the official ministerial newsletter noted with interest [*Partenaires*, December 1992 (p. 13-15) « Chômage, l'exigence de plus de solidarité »].

ANPE was immediately put into a thoroughly critical presentation⁸⁷. Following the interview, he was dismissed and some journalists actively propagated the minister's thesis that Jean Marimbert was an inadequate leader and a poor manager⁸⁸. The conditions of the performance contract – which was still supposed to be evaluated – were completely transformed, as well as the 'roadmap' of its new general director, Jean-François Colin, who at the time was in charge of employment matters for the Socialist party⁸⁹.

Although there is no evidence that the Labour minister was implementing the second stage of a coherent programme ahead of the elections, from a political communication standpoint, this second stage is clearly consistent with the previous one.

Third stage: "eradicating long term unemployment"

The third stage of the 'campaign' was the launching of a special programme '900.000 *chômeurs de longue durée*' (long term unemployed – LTU) in April 1992 which eventually led to the 'spin doctoring' of its evaluation findings. The programme was endorsed by the Socialist Prime minister, P. Bérégovoy, who announced on French television in May that, by the 1st of November, LTU was to disappear in France⁹⁰. As all evaluators of employment policies will easily understand, the promise was pure fantasy and technically impossible to implement, because a continuous flow of unemployed people become long-term unemployed, when they complete their first year of unemployment. Reforming the registration system and launching the massive programme of interviews of the long-term unemployed amounted to a complete overhaul of the PC's provisions. One of the important effects of the programme was a considerable increase in de-registration of the LTU⁹¹.

In terms of its theory of action, no expert lent any credibility to the programme's chance of eradicating LTU, not to mention any meaningful capacity to integrate a significant proportion of the LTU into the labour market. Yet the promise had to be fulfilled by the November deadline. The Prime minister had announced to journalists that the programme would be closely monitored and evaluated. Under the close supervision of the minister's aides, an evaluation study was commissioned to interview 10,000 participants. Evaluation findings were processed by ANPE's direction of evaluation and statistics. They illustrate very clearly how political communication and spin doctoring are among the worst enemies of evaluation.

⁸⁷ The headline was: "L'ANPE au travail !" ["ANPE, try harder!"] (*Le Nouvel Observateur*, October, 2, 1991).

⁸⁸ One journalist, Alain Lebaube, was especially instrumental in this strategy, which nevertheless kicked off negative reactions from some of his colleagues. He went so far as writing : "Comme le personnel de l'agence, M. Marimbert en est venu à estimer que la fonction de placement dans l'emploi, essentielle, devait se faire selon des critères d'égalité devant le service public, quand le traitement des demandes émanant des chefs d'entreprise suppose sélection et précision. Sous l'avalanche des reproches, il a adopté une position défensive, conforme à l'esprit maison, et n'a pas adapté son style de management aux besoins de la période » (*Le Monde*, 19.10.91, p. 27).

⁸⁹ M. Colin was also a very close aide of president Mitterrand (adviser for social affairs at the Elysée Palace) and a close friend and collaborator of Michel Charasse, who had kicked off the first press campaign earlier.

⁹⁰ *La Tribune*, May, 11, 1992: the Prime Minister promised that the 920,000 long-term (more than one year) unemployed would all be proposed a job, a training programme or another community programme.

⁹¹ In the early 90s, the monthly figure of formal sanctions stood at about 4,000. It grew to about 16,000. After the programme the figure stabilised again in 1993 at about 7,000. With (grossly) similar flows and stocks of registered unemployed, the current figure has again increased considerably to about 30,000 in 2004. It must be noted that formal sanctions only account for a relatively small proportion of the unemployed leaving the register monthly for unknown reasons (about 140,000 in the early months of 2004).

Fourth stage: evaluating the programme and capturing its findings

The evaluation design of the flagship ‘900,000 LTU unemployed’ programme, which mobilised the entire PES for more than six months, was completely separated from the mainstream performance evaluation described in the first part of the present document. While the technical advice was to interview a representative sample of 2,000 participants, the choice to interview 10,000 was decided by ministerial aides for strictly political communication motives: a bigger sample was supposed to impress journalists as to the credibility of the operation⁹².

A first draft of the report was issued by ANPE’s direction of statistics and research (**draft 1**). A second version was issued to the press (under the stamp of ANPE’s communication direction, **final version 2**). Substantial discrepancies between draft 1 and final version 2 illustrate the process of capture, which led to ‘window dressing’ figures, as is shown in table 1.

⁹² Another standard of evaluation was here breached: that it should be cost effective. The money spent on 8,000 additional interviewees was lost. No regional analysis was envisaged, so there was no accuracy gain in national representativeness to justify increasing the number from 2 to 10,000.

Table 1 – Two versions of the evaluation report (substantial differences)

| | Draft 1 (original version of the report) | Final version 2 |
|--|--|---|
| Stamp | Direction of statistics and research, ANPE, November 1992, 9 pages and charts | ANPE, General Direction December 1992 9 pages and charts |
| Title | <i>Bilan du programme de lutte contre le chômage de longue durée</i> (Evaluation of the LTU programme) | <i>L'action de l'ANPE dans le cadre du programme de lutte contre le chômage de longue durée</i> (ANPE's action..) |
| Page 2 | [Sub title] Interviews have resulted in precise proposals in 70% of cases [Text] <i>Job proposals in 30% of cases, of which 12% in a temporary public job</i> | [Sub title] Interviews have resulted in precise proposals in 70% of cases and 30% of job offers [Text] <i>Job proposals in 30% of cases</i> (the mention of temporary public jobs is deleted) |
| Page 4 (main doctoring) | [Text] <i>Analysis shows that 2 months after the interview, 75.7% of participants registered again at ANPE</i> | The text is deleted |
| Page 4 (main doctoring) | [Text] <i>Destination of leavers: 10.5% have a job 5.3% have a special subsidised job 5 % are in a training scheme 3% unknown total: 20.8% have a 'positive' solution</i> | [Text] Destination of leavers is not shown in % Figures presented are not taken from the evaluation study but calculated on the basis of administrative statistics concerning participants and non participants <i>160,000 unknown destination 335,000 out of 1,030,000 participants have a positive solution (33.5%) of which 17% have a job 8% a special subsidised job 8.5% in a training scheme</i> |
| Page 4-5 quality of brokerage | [Text] <i>Low success rate of brokerage Only 40% of training proposals are effectively taken</i> | Mentions disappear |
| Page 5 special focus on a group with intensive treatment | [Text] <i>25% have a job 13% are in training</i> | [Text] idem |

Table 1 shows that, rather than following the evaluation findings of the report issued by ANPE's Direction of statistics, which were strictly issued from the programme evaluation, ANPE's general direction chose to publish an analysis of a survey of leavers based upon another set of data, which included a different population. Although not extraordinary, results were significantly more favourable, roughly comparable to outcomes only met *for the special group with intensive treatment* (last line of table 1). Moreover, mentions of the important part of temporary public jobs (which were subsidised and generally considered as of a lower quality) were skipped. Similarly, mentions were deleted as to the low effectiveness of take-up of training offers.

Newspapers did widely publish the results of the final version of the evaluation report; they noted that the May promise was not met, the number of LTU being now at 770,000 as against 920,000. Although critical of this latter aspect, journalists followed the content of the final version for the other aspects. One of the best known labour market journalists, Alain Lebaube, for *Le Monde*, concluded his article : "All in all the programme, which will be continued, has allowed to provide the target group with a positive answer in 7 out of 10 cases"⁹³ (*Le Monde*, December 3, 1992, p. 20). Non informed readers were thus induced to consider that the programme's outcomes were positive in 70% of cases while the original report showed that nearly 76% of participants had registered again as unemployed two months after the programme.

In later studies, the specialised research departments of ministry of Employment simply ignored the findings of the 'official' report given to the press (final version 2). Formulations were much more prudent and focused on the impact the programme seemed to have had on the development of programmes specially targeting the long-term unemployed⁹⁴. But these publications were issued later, well after the change of government (DARES, 1993⁹⁵) and after the fading away of memories of the press campaign.

All in all, the fact that ANPE had no state-of-the-art evaluation led to the setting of a special evaluation of the programme which was under the direct responsibility of the managing authority (ANPE's general direction in close linkage to the ministerial aides). Political communication could then be quickly organised around such findings that did not correspond to credible data and methods of evaluation, for which journalists cared indeed only slightly, considering their own agenda.

⁹³ Conveniently, the 70% figure skipped the fact that, among 'positive solutions' were also 20% of participants who were only oriented to *another interview*. 'Positive solutions' thus easily shrank to about 50%. This was noted with a pinch of salt by some analysts as being a proof of the overblown outcomes of the programme (Join Lambert, 1993, p. 199). ["Ce programme a donc révélé une grande difficulté à réinsérer une partie très importante des chômeurs de longue durée. En effet, pour près de 500.000 d'entre eux, aucune solution immédiate n'a pu être proposée »].

⁹⁴ ["Sur un dispositif déjà quantitativement important [les CES], le 'programme 900.000' a ainsi impulsé un développement supplémentaire et une réorientation vers les publics les plus en difficulté »]. (DARES, 1993, p. 10).

⁹⁵ DARES, the research department of the minister (1993, p.10-11) notes more soberly that "in a difficult economic context", the programme "has failed to counter the tendency of the labour market which is adverse to hiring long-term unemployed people" ["Dans un contexte économique difficile, le 'programme 900.000' n'a pas réussi à retourner la tendance à la baisse des embauches de personnes au chômage de plus d'un an. Le nombre des embauches en contrat de retour à l'emploi et la proportion de chômeurs de longue durée et de bénéficiaires du RMI depuis un an (90% après 93% en 1991) sont très voisins de ceux constatés l'année précédente »].

3. Conclusion: evaluation and spin, arch-enemies

The 1992 programme within the election campaign provides an excellent illustration of how evaluation findings can be captured by government.

We have shown that, at each important turn, the French press has played an important role. At the first stage, its role was to entrench mistrust and to scapegoat ANPE; this was achieved by political manipulation of evaluation figures, an operation in which some media were willing to actively participate. At the second stage, while existing evaluation was kept secret and in the backseat, the general director was trapped into an interview where he was staged as a bad manager. Subsequently, at least some of the media approved of his brutal sacking, hinting that it was a necessary step towards better effectiveness for services for the long-term unemployed. At stage 3, the press was willing, although in some occasions with some scepticism, to report the fantastic news that long-term unemployment was to be eradicated in six months. Eventually, at stage 4, the press reported doctored evaluation findings, which were completely contrary to the actual findings (a success rate of 70% when the failure rate was 76%), and which were ignored once the electoral campaign was over.

This is explained by the fact that the media were strictly and closely dependent on the minister's willingness to disseminate information, and had no independent access to evaluation, which, moreover was conducted under flawed rules and in complete secrecy.

If the case studied here bears the mark of specific traits of the sector of labour market and employment policies, it seems to push to extreme circumstances a situation which was also basically allowed for by the absence of any genuine institutionalisation of evaluation practice in France at the time. This allowed politicians and top level executives in the administration to mingle evaluation and management, evaluation and politicisation, evaluation and spin doctoring.

Our case shows that political communication and evaluation probably feature among the fiercest enemies. Their mainstream standards and values are completely at odds with each other. In a way, the mere enunciation of traditional evaluation standards brings with it a necessary dissociation from the media. However, large scale dissemination also needs the media channel. This brings to the fore the question as to how evaluation standards, when they exist, can be shared and to what extent, by the quality press and media, but this is another story than the one told here.

Références

Balmary D., 2004, *Politique de l'emploi et recours aux opérateurs externes*, Conseil national de l'évaluation et Commissariat général du Plan, (rapporteurs C. Chevrier-Fatôme et B. Simonin), La Documentation française, Paris.

Barbier J.-C., 1993, "Chômage : éclatement des représentations et indicateurs de mesure », *Droit Social*, n°7/8, p. 629-637.

Barbier J.-C., 1995, "Politiques publiques de l'emploi: de la production des services à leur évaluation", in "Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs", *Cahiers du Centre d'Études de l'emploi*, n° 34, octobre, PUF, Paris, p. 79 - 102.

Barbier J.-C., 1998, "Analyser la mise en œuvre, un outil indispensable pour l'évaluation des politiques publiques de l'emploi", in Barbier J.-C. et Gautié J., dir., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.

Barbier J.-C., 1999, « Intergovernmental Evaluation: Balancing Stakeholders' Expectations with Enlightenment Objectives? », *Evaluation*, vol. 5 (4), p. 373-386.

Barbier J.-C., 2002, « Peut-on parler d'«activation» de la protection sociale en Europe? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, avril-juin, p. 307-332.

Barbier J.-C., 2004, « Devising and Using Evaluation Standards: The French Paradox », in Schwartz R., Mayne J., eds, *Quality Matters, Seeking Confidence in Evaluating, Auditing and Performance Reporting*, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey, p. 21-41. [une version développée est parue dans *Documents de travail CEE*, n°23, avril 2003].

Barbier J.-C., 2005a, « The European Employment Strategy: a channel for activating social protection? » in J. Zeitlin and P. Pochet with L. Magnusson, eds., "The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies", Brussels: PIE-Peter Lang, p. 417-446.

Barbier J.-C., 2005b, "Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracting in the French Public Employment Service", in Els Sol and Mies Westerweld, eds. *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, p. 255-280.

Barbier J.-C., 2006, (avec des contributions de N.S. Sylla et A. Eydoux), "Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi", Rapport pour la DARES (ministère du travail), CEE, janvier, 217p. <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/barbier.pdf> voir aussi <http://www.cce-recherche.fr/fr/rapports.htm>; voir aussi <http://matisse.univ-paris1.fr/>

Barbier J.-C. et Théret B., 2003, « The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence », dans N. Gilbert et R. Van Voorhis (dir.), *Changing Patterns of Social Protection*, New Brunswick (N.J.) : Transaction Publishers, pp. 119-168.

Barbier J.-C. et Théret B., 2004, *Le nouveau système français de protection sociale*, La Découverte, Paris.

Bourdin J., 2001, "Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'information économique aux États Unis", Sénat, Session 2000-2001, n°326, Paris, 382p.

Cahuc P. et Kramarz F., 2004, « De la précarité à la mobilité, pour une sécurité sociale professionnelle », rapport commandé par F. Fillon, Paris : Documentation française.

Caillé N. et Gibert P., 1993, « Projet de service et innovation », *Revue française des affaires sociales*, 47 (3), juillet-septembre, p. 219-236.

CSE (Conseil scientifique de l'évaluation), 1993, *L'évaluation en développement*, La Documentation française, Paris.

Considine M., (2005), « The Reform that Never Ends: Quasi-Markets and Employment Services in Australia », in Sol E. and Westerweld M., dir., *Contractualism in*

Employment Services, a New Form of Welfare State Governance, The Hague: Kluwer Law International, pp. 41-72.

Cour des Comptes, 2000, *Rapport au Président de la République*, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises, Paris.

DARES (ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, 1993, « Bilan de la politique de l'emploi en 1992 », Dossiers DSTE, n° 96-97.

Demazière D., 1992, *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille : Presses universitaires de Lille.

Demazière D., 1995, *Sociologie du chômage*, Repères, Paris : La Découverte.

Dupuy F. et Thoenig J.-C., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Paris : Armand Colin.

Duran, P., Monnier, E., Smith, A. 1995. "Evaluation à la française, Towards a New Relationship between Social Science and Public Action." *Evaluation*, 1, n°1: 45-63.

Eiglier P. et Langeard E., 1988, *Servuction, le marketing des services*, Paris : McGraw Hill.

Fontaine, C., Monnier E. 2002. "Evaluation in France." in Furubo, J.-E., Rist, R. C., Standahl R. *International Evaluation Atlas*. Rutgers, N. J.: Transaction Publishers.

Gerstlé J., 1992, *La communication politique*, Que sais je, PUF, Paris.

Jacob S., 2005, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques*, Brussels : PIE-Peter Lang.

Join Lambert M.-T., dir., 1993, *Politiques sociales*, Dalloz FNSP, Paris.

Jørgensen H., Larsen F., Lassen M. et Stamhus J., 1998, « La politique active du marché du travail au Danemark : réforme et décentralisation » dans Barbier J.-C. et Gautié J. (dir.) (1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, Paris, p. 155-178.

Lacarrière P. et Join-Lambert M.-T., 1989, "L'ANPE et le service public de l'emploi », rapport de M. Lacarrière (IGF) et Mme Join-Lambert (IGAS) , Novembre, 48p + annexes, miméo.

Lascombes P. et Setbon M., 1996, "L'évaluation pluraliste des politiques publiques: enjeux, pratiques, produits", note pour le Commissariat Général du Plan, miméo, Paris, 17p.

Leca, J. 1993. "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation." *Revue Française d'Administration Publique* 66, avril-juin:185-196.

Leca, J. 1997. "L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques." in Actes du colloque 'L'évaluation des politiques publiques, GAPP-CNRS-ENS Cachan des 5 et 6 février, miméo, 19p.

Marimbert J., 2004, *Le rapprochement des services de l'emploi, rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité*, La Documentation française, Paris. <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/>

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, Agence nationale pour l'emploi, 2006, « Contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi 2006-2010 », 23 juin, miméo (texte édité par l'ANPE).

Outin J.-L., 1999, « Le deuxième contrat de progrès entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi (1994-98) », rapport d'évaluation, Matisse, miméo, 141p.

Patton, M. Q., 1997, *Utilization-Focused Evaluation, The New Century Text*. Thousand Oaks: Sage.

Philippe J. & Léo P.Y., 1993, *La qualité dans les interactions de service en présence de l'ordinateur*, rapport pour le ministère de la recherche et de la technologie, IAE d'Aix en Provence, 74 p.

Reynaud E., 2002, *Le troisième Contrat de Progrès entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi, 1999-2003*, rapport intermédiaire, janvier, miméo, (167p.).

Reynaud E., 2003, *Le troisième Contrat de Progrès entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi, 1999-2003*, second rapport intermédiaire, mai, miméo, (185p.).

Sol E., 2003, « Government, governance and beyond, reconciling flexibility and accountability in labour market policy in the Netherlands », communication présentée à la conférence de Varsovie sur la décentralisation des politiques d'emploi, 27-28 mars, miméo.

Sol E. and Westerweld M., dir., 2005, *Contractualism in Employment Services, a New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International.

Weiss C.H., 1993 [1973], « Where Politics and Evaluation Research Meet », *Evaluation Practice*, 14(1), p. 93-106.

Weiss Carol H., 1998 [1972], *Evaluation*, 2nd edition, Prentice Hall, Upper Saddle River.